DIRECTION GÉNÉRALE DES TERRES

LANDS DIRECTORATE

LA PLANIFICATION DE LA GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN ALBERTA

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 43

Environnement Canada Environment Canada

Canada

87-00746/

LA PLANIFICATION DE LA GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN ALBERTA

Arthur R. Petch

Novembre 1985

Direction de la politique et de la
recherche sur l'utilisation des terres
Direction générale des terres
Environnement Canada

Document de travail n° 43

Also available in English:
Planning Integrated Resource Management in Alberta

Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

N° de cat.: En 73-4/43F

ISBN 0-662-93468-7

PRÉFACE

Aux termes de son mandat, Environnement Canada doit, entre autres, effectuer de la recherche sur les ressources en terres du Canada et formuler des conseils à leur sujet. La Direction de la politique et de la recherche sur l'utilisation des terres contribue à réaliser ce mandat à travers une vaste gamme d'activités de recherche ayant les terres comme objet. Le présent document est le premier d'une série d'études qui analysent et évaluent quelques instruments choisis de planification des terres.

Dans la plupart des cas, la planification de l'utilisation des terres est faite par des autorités provinciales et municipales. Ce sont par conséquent leurs instruments de planification qui seront retenus dans notre étude. Les autorités provinciales et municipales nous ont invariablement et généreusement apporté la coopération et l'assistance indispensables.

Cette série d'études contribuera à diffuser et à améliorer d'utiles instruments de planification en informant les planificateurs canadiens des terres et des ressources ainsi que tous les Canadiens ayant un intérêt pour la question et qui, pour la plupart, n'auraient pas la possibilité d'examiner de près les instruments retenus.

SOMMAIRE

Le système de gestion intégrée des ressources (SGIR) de l'Alberta s'est développé dans le contexte de la gestion provinciale des ressources, qui est elle-même une responsabilité que partagent plusieurs organismes. Conçu au départ en réponse aux préoccupations d'ordre environnemental associées au versant oriental de l'Alberta, le SGIR en est venu à constituer une méthode de la gestion des ressources et des terres à la fois hiérarchique et d'envergure provinciale.

Aux étapes de la planification et la mise en oeuvre, le SGIR fait appel à plusieurs organismes gouvernementaux. On a par conséquent créé un mécanisme décisionnel complexe pour lier les décisions de l'équipe de planification à celles du Comité du Cabinet sur la planification économique et la mise en valeur des ressources par l'intermédiaire d'une hiérarchie de mécanismes décisionnels représentant l'administration centrale et les bureaux régionaux des organismes de plusieurs ministères provinciaux.

La coordination et la prise de décision par consensus constituent les accomplissements essentiels du SGIR.

L'accent mis au début sur l'application directe d'une matrice activité/zone au niveau de planification régional s'est déplacé pour porter davantage sur des lignes directrices plus souples. Actuellement, l'application pratique de la gestion intégrée est centrée sur les plans d'importance infrarégionale et locale. La planification infrarégionale a été pleinement développée et elle est représentative de l'approche adoptée par le SGIR en matière de planification.

L'étude particulière de deux plans infrarégionaux révèle la coincidence de la mise au point et de l'application des techniques de planification du SGIR, de la structure décisionnelle et des politiques. Les principaux outils de planification sont la classification écologique des terres, la notion d'aire de gestion des ressources, la prise de décision par consensus et l'évaluation financière du plan définitif.

REMERCIEMENTS

L'apport des 30 employés du gouvernement de l'Alberta interviewés dans cette étude a été des plus précieux. Non seulement ces personnes m'ont fourni de l'information, mais elles m'ont aidé à comprendre et communiqué le point de vue de professionnels. Beaucoup ont en outre formulé sur le rapport même des commentaires qui ont contribué à l'améliorer considérablement. Travailler avec chacune d'elles a constitué une expérience fort agréable.

Je voudrais adresser des remerciements particuliers à Susan Calp, du Service des forêts de l'Alberta, qui, la première, m'a parlé du SGIR, à Les Cooke et Ed Wyldman, de la Direction de l'évaluation et de la planification des ressources (DEPR), qui ont apporté un soutien essentiel à l'étude, et à John Brownlee, de la DEPR, Craig Rose, du Service des forêts de l'Alberta, et Niel Van Oise, de la DEPR, qui m'ont accordé un soutien important dans les bureaux régionaux que j'ai visités.

Je voudrais aussi remercier de leur soutien Gary Thomas, pour les cartes et figures, et Diane Schlitter, pour la dactylographie, ainsi que ma femme, Joan, pour son soutien moral.

Ceci dit, la responsabilité de toutes les affirmations, omissions et erreurs n'appartient qu'à moi seul.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
1. INTRODUCTION	1
1.1 Le sujet	1
1.2 L'étude	1
1.3 Le rapport	3
PREMIÈRE PARTIE - L'ANALYSE DE LA THÉORIE	
2. LE CONTEXTE DE LA GESTION DES RESSOURCES	5
2.1 Historique de la gestion des ressources jusqu'en 1973	5
2.2 Organisation de la gestion des ressources: transformations récentes	8
2.3 Élaboration de méthodes de planification de l'utilisation des terres	12
2.4 Gestion intégrée des ressources	17
3. LE SYSTÈME DE PLANIFICATION INTÉGRÉE DES RESSOURCES	19
3.1 Aperçu de la structure	19
3.1.1 Élaboration des modalités de planification	19
3.1.2 Principes de planification du SPIR	20
3.1.3 Cadre de planification et plans intégrés du SPIR	21
3.2 Agents et mécanismes de planification	24
3.2.1 Organismes participant au SPIR	24
3.2.2 Formes de participation	26
3.2.3 Mandats et motivations des principaux organismes participants	26
3.2.4 Mécanismes du SPIR: membres et fonctions principales	32
3.3 Les processus d'élaboration des plans	40
3.3.1 Identification du besoin	40
3.3.2 Planification active	41
3.3.2.1 Première mesure	42
3.3.2.2 Collecte et analyse des données	44
3.3.2.3 Différentes politiques possibles	45
3.3.2.4 Différentes conceptions possibles	50
3.3.2.5 Plan provisoire et plan définitif	50

TABLE DES MATIÈRES
(suite)

	PAGE
3.3.3 Mise en oeuvre du plan	51
3.3.4 Examen rétrospectif et mise à jour du plan	54
3.3.5 Modifications apportées au plan (entre les examens majeurs)	55
3.3.6 Participation du public	56
3.3.7 Résumé	58
DEUXIÈME PARTIE - L'ANALYSE DE LA PRATIQUE	
4. PREMIÈRE ÉTUDE DE CAS: LE PLAN RELATIF A LA SOUS-RÉGION DE LA RIVIÈRE CASTLE	63
4.1 Démarrage	63
4.2 Mandat	64
4.3 Collecte et analyse des données	68
4.4 Premier plan provisoire	69
4.5 Étape de l'option de politique	70
4.6 Conception du plan	75
4.7 Plan provisoire	76
4.8 Mise en oeuvre et au-delà	81
5. DEUXIÈME ÉTUDE DE CAS: LE PLAN RELATIF A LA SOUS-RÉGION DE LA PRAIRIE JEAN D'OR	84
5.1 Introduction	84
5.2 Mandat	86
5.3 Collecte et analyse des données	87
5.4 Différentes politiques possibles	89
5.5 Conception du plan	97
5.6 Plan provisoire	99
5.7 Incidence économique	102
5.8 Participation du public	103
TROISIÈME PARTIE - LA SYNTHÈSE	
6. ÉVALUATION	107
6.1 Principes de planification généraux	107
6.1.1 Souplesse	108
6.1.2 Étapes systématiques	109
6.1.3 Cadre global	112
6.1.4 Participation du public	116
6.2 Principes de planification propices à l'intégration	117
6.2.1 Travail d'équipe	117

TABLE DES MATIÈRES
(suite)

PAGE

6.2.1.1 Composition de l'équipe 118
6.2.1.2 Partage des décisions 120
6.2.1.3 Engagement de l'organisme 122

6.2.2 Consultation au sujet des ressources et des terres 123

6.3 Satisfaction du client 125
6.4 Autres principes de la planification intégrée 128

BIBLIOGRAPHIE 134

ANNEXE A

Liste complète des projets de planification intégrée entrepris avant juin 1985 138

ANNEXE B

Glossaire des abréviations 139

SÉRIE DE DOCUMENTS DE TRAVAIL 140

LISTE DES TABLEAUX

		PAGE
Tableau 2.1	Lois relatives aux ressources naturelles et organismes responsables de leur application en Alberta	13
Tableau 3.1	Participation des organismes de gestion des ressources aux mécanismes de planification intégrée des ressources	35
Tableau 3.2	Activités compatibles par zone d'utilisation des terres sur le versant oriental (révisé en 1984)	47
Tableau 4.1	Activités permises par zone d'utilisation des terres sur le versant oriental (1977)	67
Tableau 5.1	Matrice utilisation des ressources/zone - Région de la prairie Jean d'Or	92

LISTE DES FIGURES

Figure 3.1	Processus d'approbation - Planification intégrée de l'utilisation des ressources	33
Figure 3.2	Processus interne d'examen et d'approbation d'ERN	38
Figure 3.3	Étapes et participants du système de la planification de la gestion intégrée des ressources de l'Alberta (1980-1985)	61
Figure 4.1	Sommaire de l'élaboration du plan relatif à la rivière Castle	65
Figure 5.1	Sommaire de l'élaboration du plan relatif à la prairie Jean d'Or	85

LISTE DES CARTES

		PAGE
Carte 2.1	Terres publiques de l'Alberta - Classification générale et emplacement des aires visées par les études de cas	7
Carte 2.2	Régions d'ERN et siège des administrations centrales régionales	10
Carte 3.1	Projets de planification intégrée des ressources d'importance régionale, infrarégionale et locale	23
Carte 4.1	Politique relative au versant oriental - Zones de gestion des ressources dans la sous-région de la rivière Castle	72
Carte 4.2	Zones modifiées de gestion des ressources sur le versant oriental-Sous-région de la rivière Castle	77
Carte 4.3	Sous-région de la rivière Castle - Aires de gestion des ressources	78
Carte 5.1	Sous-région de la prairie Jean d'Or - Politique de gestion des ressources	96
Carte 5.2	Sous-région de la prairie Jean d'Or - Aires de gestion des ressources	98

1. INTRODUCTION

1.1 Le sujet

La raison d'être de la Direction générale des terres d'Environnement Canada est de promouvoir et de faciliter l'utilisation intelligente des terres du Canada. Nous identifions les outils de planification particuliers qu'utilisent à cette fin les gestionnaires canadiens des terres et des ressources et, avec la collaboration des gestionnaires, nous les décrivons et en évaluons l'efficacité. Nous publions les résultats de cette démarche comme information à l'intention des gestionnaires des ressources en terres, des praticiens et de toute autre personne intéressée qui voudrait s'en servir.

Ce rapport veut examiner le système de planification intégrée des ressources (SPIR) de l'Alberta, en décrire la structure et l'application et en évaluer la mise en oeuvre de façon constructive pour renseigner le lecteur sur ses points forts, ses points faibles, les innovations qu'il recèle et les applications qui en découlent.

1.2 L'étude

Pour évaluer le SPIR, il est nécessaire de commencer par décrire au lecteur le contexte de la gestion des ressources en Alberta. Nos contacts en Alberta ont souligné l'importance de bien connaître le contexte global de la gestion pour évaluer avec justesse le SPIR et nous ont fourni une abondante documentation et beaucoup d'explications.

La première étape de l'examen du SPIR proprement dit consistait à analyser sa structure et son mode de fonctionnement. Pour cela, nous avons réuni et analysé la documentation gouvernementale disponible (qui était dans une large mesure inédite) sur le SPIR et interviewé le personnel du gouvernement de l'Alberta chargé de la création, de la mise en oeuvre et de la coordination du système. La documentation donnait du SPIR une description idéale. Les interviews ont tempéré cette vision abstraite du système en permettant de relever les considérations pratiques qui en ont déterminé la forme et le contenu actuels.

Cette première étape fut suivie de deux études de cas destinées à illustrer, analyser et évaluer l'application concrète du SPIR.

Les objectifs particuliers des études de cas étaient les suivants:

1. décrire comment le processus de planification propre au SPIR orientait les activités de planification dans des situations particulières
2. décrire comment les applications particulières influaient sur la définition du processus lui-même
3. développer la description et l'application des outils de planification particuliers privilégiés par le SPIR
4. faire état au SPIR des réactions des gestionnaires et des agents de planification qui sont intervenus dans les études de cas
5. en arriver à une évaluation équilibrée du processus même du SPIR et de ses résultats.

Les deux études de cas ont porté respectivement sur la sous-région de la rivière Castle et sur la sous-région de la partie Jean d'Or (voir la carte 2.1). La première était représentative des plans du SPIR relatifs au versant oriental et la deuxième, des plans relatifs à la forêt boréale. De l'avis des planificateurs albertains, les deux programmes intégrés ont marqué des étapes d'importance dans l'évolution du système.

Pour recueillir de l'information sur les deux études de cas, nous avons interviewé des membres du personnel de l'administration centrale et des bureaux régionaux de nombreux organismes gouvernementaux qui:

1. étaient responsables de la coordination des plans particuliers
2. participaient directement à l'élaboration du plan
3. participaient aux préparatifs de la mise en oeuvre des plans.

En tout, 28 personnes de dix organismes gouvernementaux de l'Alberta ont été interviewées.

Les interviews se sont déroulées dans une atmosphère détendue. Elles étaient essentiellement constituées de questions sur l'utilité et le caractère acceptable des plans proprement dits et des processus du SPIR par lesquels on les a mis au point. Toutes les personnes interviewées ont eu l'occasion de lire le rapport provisoire et de formuler les commentaires qu'il leur inspirait. Cette façon de procéder a permis de recueillir des observations franches qui reflétaient le point de vue honnête encore que subjectif des personnes en question et de l'organisme dont elles relevaient.

1.3 Le rapport

La section suivante (section 2) du rapport s'ouvre sur une brève description de la gestion des ressources en Alberta et de l'évolution historique de la notion de gestion intégrée des ressources dans cette province. Suit une description de la formule et du mode de fonctionnement idéaux des mécanismes et des processus du SPIR, dans la section 3.

Les sections 4 et 5 font état des principaux événements, techniques, méthodes et résultats qui ont servi ou qui ont été mis au point pour deux applications représentatives du SPIR.

La section 6 renferme des observations qui comparent les phénomènes et développements associés aux études de cas et le processus tel qu'il est décrit à la section 3, afin de mettre en lumière les principaux points forts et les principaux points faibles du système de planification.

PREMIÈRE PARTIE

- L'ANALYSE DE LA THÉORIE -

2. LE CONTEXTE DE LA GESTION DES RESSOURCES

Nous abordons dans cette section les éléments dominants de la gestion des ressources en Alberta et traçons l'historique de son évolution. Cette section constitue également une illustration de l'importance de la planification de l'utilisation des terres par rapport à la mise au point du Système de gestion intégrée des ressources en Alberta.

2.1 Historique de la gestion des ressources jusqu'en 1973

Les programmes de gestion et de planification des ressources poursuivis en Alberta découlent des pouvoirs qui lui sont conférés aux termes de la Loi sur le transfert des ressources naturelles, de la Convention sur les ressources naturelles (1930) et de la Constitution (auparavant désignée sous le nom d'Acte de l'Amérique du Nord britannique).

Jusqu'en 1930, le ministère fédéral de l'Intérieur était responsable de la gestion et de l'administration des ressources en terres de l'Alberta, y compris la protection des ressources forestières, des bassins hydrographiques, de la faune et des oiseaux migrateurs, la réglementation de la chasse, du piégeage et de la pêche, l'assèchement des terres humides destinées à l'exploitation agricole et l'irrigation des terres agricoles.

Sur le versant oriental des montagnes Rocheuses, trois parcs nationaux furent créés avant 1911 et la réserve forestière des montagnes Rocheuses fut créée et administrée, jusqu'en 1948, par le Service fédéral de sylviculture.

L'adoption, en 1930, de la Loi sur le transfert des ressources naturelles et de la Convention s'y rattachant marqua la fin de la prépondérance fédérale dans la gestion des ressources en terres de l'Alberta en opérant le transfert du contrôle des ressources naturelles à la province, y compris les ressources en terres.

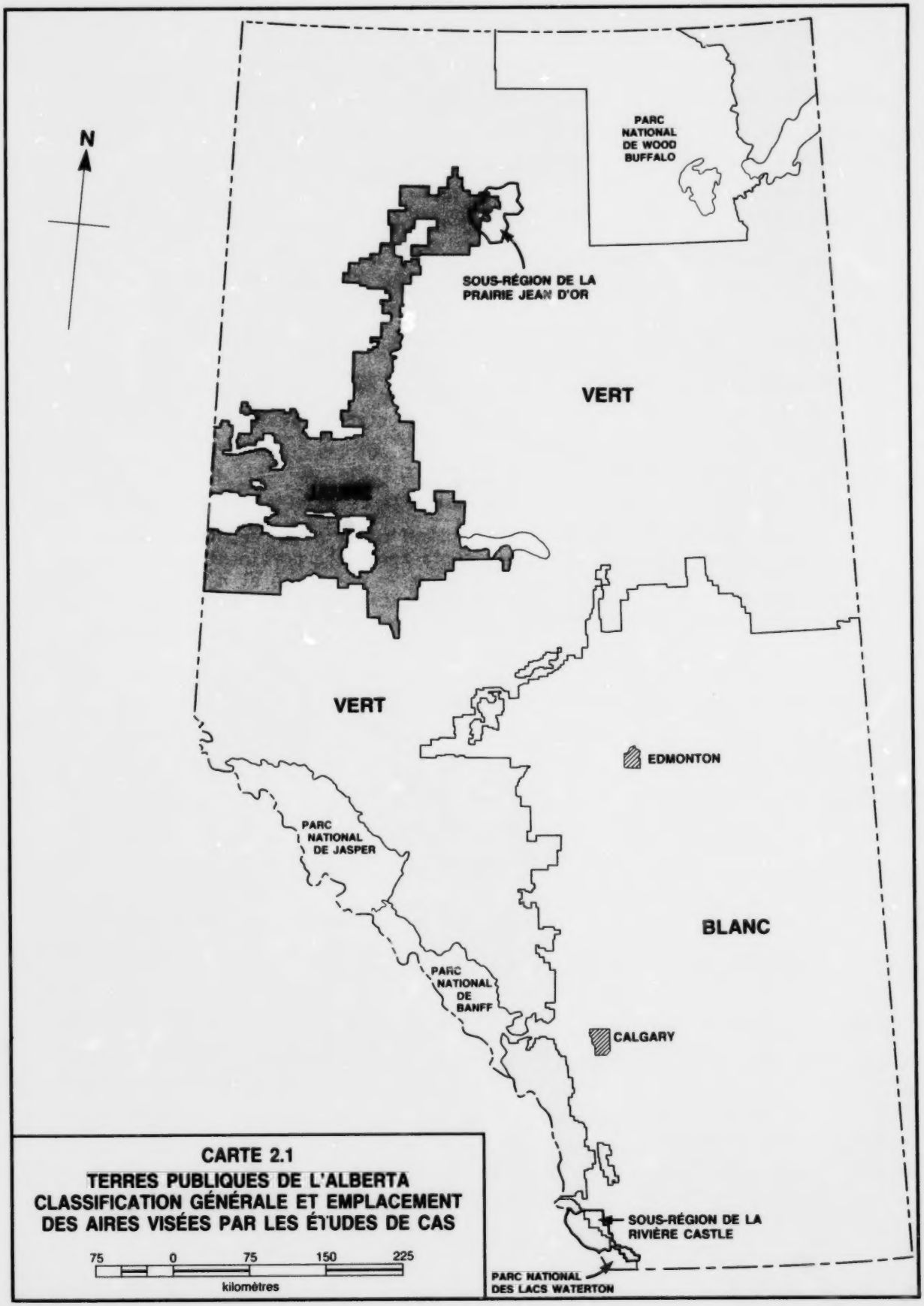
A partir de 1931, une abondante législation, qu'exigeaient les nouvelles responsabilités de la province, a établi toute une gamme de mandats de gestion des ressources et de ministères et organismes provinciaux pour les

exécuter. C'est entre 1948 et 1951 que les programmes provinciaux de gestion des ressources ont connu leur plus forte croissance. Celle-ci a été facilitée par la création de trois zones administratives dans la province et par la mise sur pied du ministère des Terres et Forêts et du ministère des Mines et Minéraux.

Au cours de cette période et du quart de siècle de croissance et de développement qui a suivi, l'administration fédérale a continué d'affirmer sa présence dans la gestion des ressources en Alberta en siégeant à l'office de conservation des forêts du versant oriental des Rocheuses (Eastern Rockies Forest Conservation Board). Cet Office devait remplir l'imposant mandat de protéger les forêts du versant oriental et les sources d'alimentation du réseau hydrographique de la rivière Saskatchewan. On doit à la coopération entre les gouvernements et entre les organismes qu'a exigée ce genre d'entreprise, le développement stimulant d'une attitude fortement teintée d'une volonté de coopération dans la gestion des ressources du versant oriental, attitude qui a contribué à faire naître la gestion intégrée des ressources et qui se répand maintenant dans toute la province.

En 1973, au moment de la dissolution de cet Office, il existait plusieurs organismes provinciaux nantis de mandats de gestion des ressources, dont beaucoup se chevauchaient. Les deux organismes dominants étaient le ministère des Mines et Minéraux et le ministère des Terres et Forêts. Le premier doit son importance aux gros avantages pécuniaires que procure l'exploitation du charbon, du pétrole et du gaz, le deuxième doit la sienne au mandat du Service des forêts de l'Alberta (SFA), soit la gestion de la zone verte.

Pour les besoins de leur administration, les terres publiques de l'Alberta sont classées en 1948 en terres "blanches", "vertes" et "jaunes" (Carte 2.3). Les terres blanches regroupent principalement les terres agricoles des premières régions colonisées. Les terres jaunes sont les terres de la rivière de la Paix identifiées aux fins de la colonisation. Les terres vertes regroupent principalement les terres forestières réservées à des utilisations multiples.



CARTE 2.1

TERRES PUBLIQUES DE L'ALBERTA
CLASSIFICATION GÉNÉRALE ET EMPLACEMENT DES AIRES VISÉES PAR LES ÉTUDES DE CAS

Les terres blanches et les terres jaunes qui ne sont pas requises pour fins de conservation, de loisirs, de protection de la faune, comme habitats, comme lieux d'exploitation forestière ni d'aucune autre manière peuvent être consacrées à diverses utilisations dans la mesure où elles s'y prêtent. Les terres vertes sont soustraites à toute forme d'exploitation agricole autre que le pâturage et sont réservées surtout à la production forestière, les loisirs, la protection de la faune aquatique et terrestre, la protection des ressources en eau et la mise en valeur des ressources industrielles.[1]

Du fait de l'envergure "régionale" de son mandat, le SFA était responsable de nombreuses activités de gestion de ressources autres que la gestion des ressources en bois. Les plus importantes avaient trait au pâturage et aux loisirs. Toute l'étendue des responsabilités était résumée dans le décret du Conseil n° 371/72 daté du 7 mars 1972:

> "... le chef de la Direction de l'utilisation des terres forestières est comptable de la recherche pertinente ainsi que de la planification, de la mise en oeuvre et de la coordination de la gestion des multiples utilisations des terres forestières publiques".

Dès 1973, la mise en valeur des ressources en Alberta connaissait une croissance rapide, notamment dans le domaine de l'exploration du pétrole et du gaz et surtout sur le versant oriental. Signe certain de cette croissance: les difficultés croissantes qu'éprouvaient les gestionnaires des ressources à résoudre les conflits d'utilisation des terres. Comme nous le verrons à la sous-section 2.3, plusieurs initiatives ont été lancées au début des années 1970 pour résoudre ces conflits et pour gérer convenablement la croissance et les incidences de la mise en valeur des ressources.

2.2 Organisation de la gestion des ressources: transformations récentes

Depuis 1973, l'organisation du gouvernement de l'Alberta a connu plusieurs phases de transformation qui semblent avoir contribué à

---

1 Depuis la rédaction du rapport, la catégorie "jaune" a été supprimée et les terres qui en faisaient partie ont été intégrées à la zone "blanche".

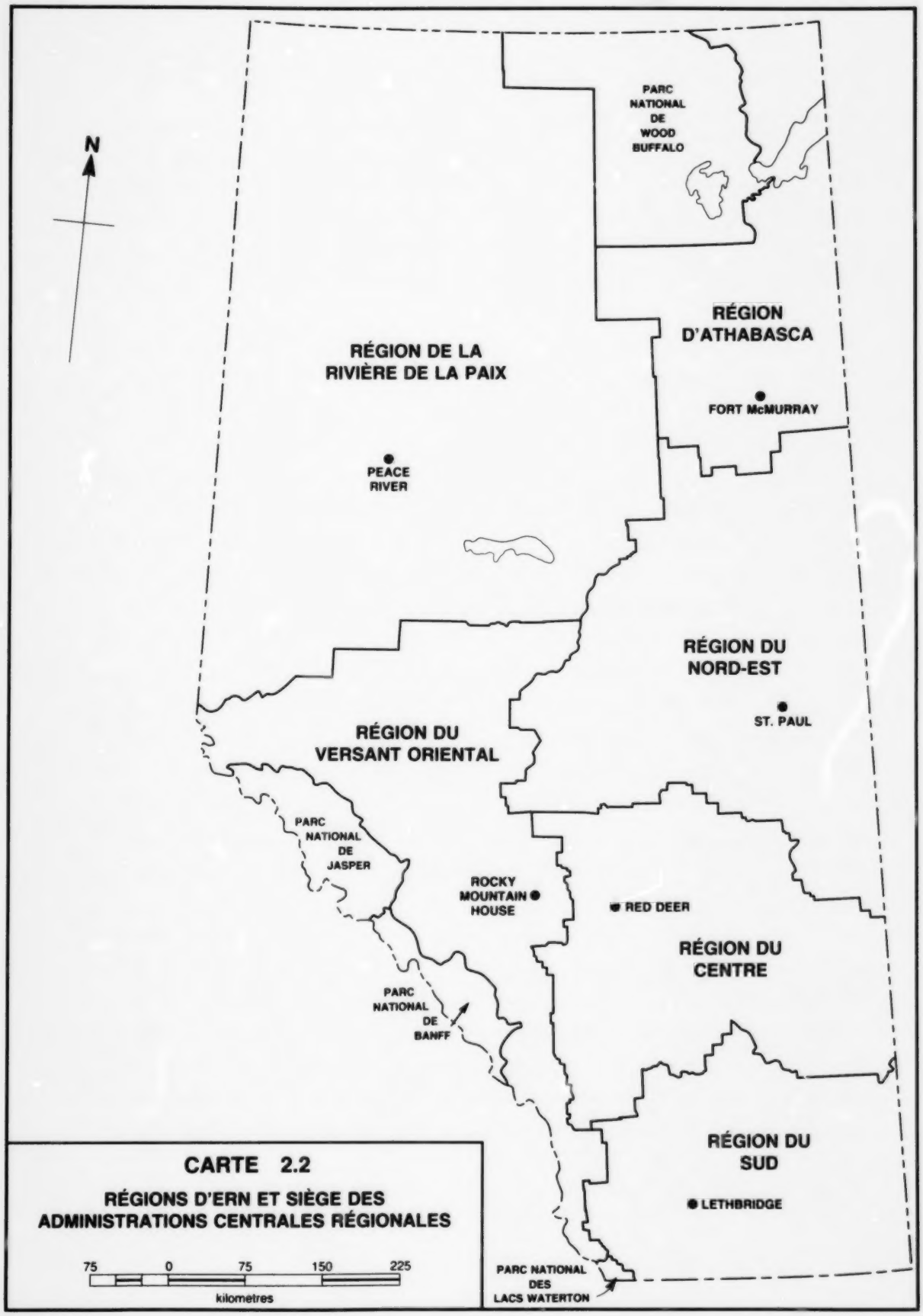
l'établissement et à la définition de la notion de gestion intégrée des ressources dans la province.

Premièrement, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (ERN) est créé en 1975. Le nouveau ministère regroupe les programmes de mines et minéraux et des terres et forêts (ressources non renouvelables et renouvelables), qui relèvent désormais du même ministre.

Deuxièmement, en 1976, un organisme de service est créé au sein du secteur des ressources renouvelables de l'ERN. La nouvelle division, la Division de l'évaluation et de la planification des ressources, se voit confier le rôle d'agent de coordination de la gestion provinciale des ressources. La Division semble avoir gagné en importance depuis sa création. En 1980, le responsable de la Division voit son statut passer de celui de directeur administratif à celui de sous-ministre adjoint. Ce nouveau statut est équivalent à celui des postes les plus élevés des grandes divisions (des grands organismes) responsables des ressources renouvelables (et non renouvelables) de l'ERN.

Troisièmement, en 1978, la Division des pêches et de la faune est rattachée au secteur des ressources renouvelables de l'ERN à la faveur d'un transfert. Cette division relevait jusque là du ministère des Parcs et des Loisirs. Tout en restreignant le mandat de Parcs et Loisirs à des lieux particuliers, cette manoeuvre complétait la sphère d'intervention de l'ERN en matière de gestion des ressources renouvelables.

Quatrièmement, l'ERN adopte une politique de régionalisation qui confère une autonomie et une responsabilité de gestion considérables au personnel régional. Comme on peut le voir sur la Carte 2.2, l'Alberta est divisée en six régions, chacune dotée d'une administration centrale régionale. Chaque administration centrale régionale abrite les bureaux du directeur régional d'ERN et d'une bonne partie de son personnel. La seule exception est constituée par le personnel régional du SFA, beaucoup plus nombreux et



CARTE 2.2

RÉGIONS D'ERN ET SIÈGE DES ADMINISTRATIONS CENTRALES RÉGIONALES

densément réparti dans les régions. Comme sa présence dans les régions est plus ancienne, il est plutôt coupé physiquement des autres employés d'ERN.[1]

Ainsi, la création du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles au plus fort de l'expansion de l'utilisation des ressources et des conflits se rattachant à cette dernière semble avoir marqué le début d'un effort intense pour régionaliser et coordonner la gestion des ressources en Alberta. La création, l'année suivante, de la Division de l'évaluation et de la planification des ressources et la croissance rapide qu'elle a connue par la suite procurait au nouveau "super-ministère des ressources" une organisation nouvelle et "non alignée" propre à favoriser la coordination des activités de planification de l'utilisation des ressources et la rupture avec le vieux schème de l'allégeance à un organisme chargé d'un secteur unique des ressources.

Le regroupement des organismes chargés des ressources renouvelables sous l'autorité du ministre adjoint des Terres publiques et de la Faune et de son sous-ministre semble avoir suscité une résistance au changement inférieure à celle de l'introduction d'une coordination significative des activités de gestion. La résistance au nouveau régime d'intégration de la gestion des ressources semble s'être cristallisée sur des problèmes techniques identifiables qui pouvaient dès lors être étudiés et réglés. Le renforcement puissant et constant, opéré par la direction, de la décision d'introduire la gestion intégrée des ressources expliquerait que la résistance se soit canalisée dans ce sens.

Encore que la gestion intégrée des ressources en Alberta fasse appel à de nombreux organismes extérieurs à l'ERN, la plupart des organismes s'occupant de ressources terrestres se retrouvent au sein de ce dernier et constituent un noyau puissant et souple avec lequel poursuivre le programme de gestion intégrée des ressources.

---

1 La Direction de la gestion des eaux, du ministère de l'Environnement, est aussi fortement régionalisée. De même, le ministère de l'Agriculture compte des agronomes régionaux et ses activités sont régionalisées dans des proportions importantes. Les régions d'ERN, de l'Environnement et de l'Agriculture ne coïncident pas.

Paradoxalement, alors que ce noyau d'organismes semble faire la force de la structure du régime de gestion, il semble aussi constituer son principal point faible. Les membres des organismes qui n'en font pas partie sont portés à croire que, en matière de gestion intégrée, ils sont "moins égaux" que leurs homologues de l'ERN et qu'ils n'exercent qu'une influence toute relative. Il importe donc, aux niveaux de la planification, de la direction et du contrôle de la gestion intégrée, de contrer ce problème structurel fondamental.

Le chevauchement des responsabilités des divers organismes à l'égard de la gestion de ressources particulières et de leur mise en valeur constitue un important aspect du problème d'antagonisme qui se manifeste dans le domaine de la gestion intégrée des ressources. Le tableau 2.1 illustre l'étendue du chevauchement et fait état des lois et organismes concernés.

La régionalisation, en particulier celle du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, est venue alourdir les problèmes d'intégration verticale de la coordination de la gestion des ressources. Il s'agit là d'un aspect organisationnel de la gestion qui doit aussi être considéré aux niveaux de la planification, de l'orientation et du contrôle de la gestion intégrée.

2.3 Élaboration de méthodes de planification de l'utilisation des terres

Les organismes albertains responsables des ressources ont participé activement à l'élaboration des cotes d'aptitudes de l'ITC dans les années 1960. Ils sont entrés dans les années 1970 forts de nombreuses idées de planification à mettre à l'épreuve et à appliquer dans des situations où il s'agit de résoudre des conflits d'utilisation des terres.

En 1970, le SFA entreprit une étude de six ans. La Direction de l'utilisation des terres conçut et réalisa **l'étude sur l'affectation des ressources des contreforts**. De nature théorique, cette étude visait à utiliser les données de l'ITC comme total pour les besoins de l'affectation des terres aux fins de l'utilisation des ressources. Elle a donné lieu à l'établissement de 26 plans de la région des contreforts des montagnes Rocheuses. Seuls des gestionnaires des ressources du SFA ont participé à cette étude.

Tableau 2.1

Lois relatives aux ressources naturelles et organismes responsables de leur administration en Alberta[1].

RESSOURCE	LOI[2]	ORGANISME RESPONSABLE
Air	Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique	Min. de l'Env.
Ressources écologiques	Loi sur les zones sauvages, les réserves écologiques et les zones naturelles	Min. des Loisirs et des Parcs et ERN (Terres publiques)
	Loi sur les parcs provinciaux	Min. des Loisirs et des Parcs
	Loi sur les terres publiques	ERN (Terres publiques)
Pêche	Loi sur les pêcheries (fédérale)	Appliquée par ERN (P et F)
Pâturage	Loi sur les forêts	ERN (SFA)
	Loi sur les réserves forestières	ERN (SFA)
	Loi sur les terres publiques	ERN (Terres publiques)
	Loi sur la faune	ERN (P et F)
	Loi sur le min. de l'Env.	Min. de l'Env.
Forêts (bois)	Loi sur les forêts	ERN (SFA)
	Loi sur les réserves forestières	ERN (SFA)
	Loi sur la protection des forêts et de la prairie	ERN (SFA)
	Loi sur le min. de l'Env.	Min. de l'Env.
Ressources historiques	Loi sur les ressources historiques	Min. des Aff. cult.
	Loi sur les parcs provinciaux	Min. des Loisirs et des Parcs
Terres	Loi sur les terres publiques	ERN (Terres publiques)
	Loi sur la planification	Min. des Aff. mun.
	Loi sur la conservation et la restauration des terres superficielles	Min. de l'Env.
	Nombreuses lois qui s'appliquent dans des régions particulières (p. ex.: Loi sur les réserves forestières, Loi sur les zones spéciales, etc.)	Divers organismes
Ressources minérales	Loi sur les mines et les minéraux	ERN (Ress. minérales)
	Loi sur la conservation du charbon	Office de conservation des ressources énergétiques
	Loi sur la conservation des ressources énergétiques	Office de conservation des ressources énergétiques
	Loi sur la conservation du pétrole et du gaz	Office de conservation des ressources énergétiques
	Loi sur la préservation des ressources en gaz	Office de conservation des ressources énergétiques
Ressources servant aux loisirs	Loi sur les parcs provinciaux	Min. des Loisirs et des Parcs
	Loi sur les forêts	ERN (SFA)
	Loi sur les réserves forestières	ERN (SFA)
	Loi sur les terres publiques	ERN (Terres publiques)
Sols	Loi sur la conservation des sols	Min. de l'Agriculture
Ressources touristiques	Loi sur le min. du Tourisme et de la Petite entreprise	Min. du Tourisme et de la Petite entreprise
Eau	Loi sur la lutte contre la pollution de l'eau	Min. de l'Env.
	Loi sur les ressources en eau	Min. de l'Env.
	Loi sur les réserves forestières	ERN (SFA)
	Loi sur les eaux souterraines	Min. de l'Env.
Faune	Loi sur la faune	ERN (P et F)
	Loi sur les parcs provinciaux	Min. des Loisirs et des Parcs
	Loi sur les zones sauvages, les réserves écologiques et les zones naturelles	Min. des Loisirs et des Parcs et ERN (Terres publiques)
	Loi contre les parasites de l'agriculture	Min. de l'Agriculture
	Loi sur les animaux égarés	Min. de l'Agriculture

1 Ce tableau n'est pas exhaustif.
2 La législation de l'Alberta n'étant pas traduite en français, il s'agit ici de la traduction libre mais correcte du titre des lois.

L'étude Hinton/Yellowhead 1970-1973 fut entreprise par le ministère des Affaires municipales. On y utilisait également des données de l'ITC. Elle portait sur la répartition de l'utilisation des terres le long de la route Edmonton-Jasper, à l'ouest d'Edson. Bien que des échanges officieux aient eu lieu entre les personnes qui faisaient cette étude et celles qui faisaient l'étude sur la répartition des ressources des contreforts, il n'existait entre elles aucun autre type de rapports et elles ne partagèrent pas leur expérience de planification.

Les problèmes de répartition de l'utilisation des terres découlant des conflits qui résultaient de la gestion de ressources à utilisations multiples furent renvoyés au **Comité de la répartition de l'utilisation des terres.** Cet organisme multiorganique avait pour responsabilité de trouver des solutions impartiales aux conflits d'utilisation des terres qui opposaient le SFA, les Terres publiques, les Parcs provinciaux et la Faune.

Le comité utilisa abondamment les données de l'ITC, mais, vers la fin de son mandat, il estima que les données biophysiques étaient plus utiles aux fins des décisions relatives à l'affectation des terres.

Devant l'intense pression à laquelle soumettaient le versant oriental ceux qui s'occupaient de la mise en valeur des ressources, la grande visibilité du lieu et son intérêt public, il fut décidé de tenir les **Audiences du Conseil de l'environnement de l'Alberta (CEA) sur l'utilisation des terres et la mise en valeur des ressources sur le versant oriental (1972-1974).** Le gouvernement provincial participa à fond aux audiences. Un comité interministériel, le comité de la conservation et de l'utilisation, fit office d'agent de liaison entre les commissions de planification qui établissaient la documentation pour les besoins des audiences.

Le CEA parvint à rapprocher, avec l'aide du comité de la conservation et de l'utilisation, les constatations et l'expérience attribuables à l'étude sur la répartition des ressources des contreforts, à l'étude Hinton/Yellowhead et au comité de la répartition de l'utilisation des terres. Les recommandations issues des audiences du CEA tournaient autour de la proposition voulant que le gouvernement adopte pour l'établissement des

politiques une méthode caractérisée par une gestion intégrée des ressources et qu'il se fonde sur l'expérience et les données de planification issues des études.

Le gouvernement de l'Alberta accepta la recommandation du CEA et, en 1975, il mit sur pied le comité interministériel de planification du versant oriental, chargé de préparer une **Politique de gestion des ressources du versant oriental**. Étaient représentés au sein de ce comité les ministères de l'Environnement, des Loisirs et des Parcs, des Affaires municipales, du Tourisme et de la Petite entreprise, des Transports, de l'Énergie et des Ressources naturelles (qui présidait le comité).

Le résultat de ses travaux fut essentiellement un plan d'utilisation des terres à l'échelle de 1:500 000. La politique relative aux ressources reposait sur la délimitation de huit zones d'utilisation des terres (définies à partir de données de classification écologique des terres) et sur des lignes directrices de gestion qui autorisaient, restreignaient ou excluaient certaines activités génériques dans chaque zone. La délimitation des zones avait été fortement influencée dans certaines parties de la région par l'acceptation par le Cabinet, en 1976, de la politique de mise en valeur du charbon de l'Alberta.

La politique relative au charbon délimitait également des zones où la ressource pouvait être exploitée ou non. Il existait toutefois une différence qualitative entre les zones définies par la politique relative au charbon et celles que délimitait la politique relative aux ressources. Les limites des premières étaient déterminées à partir de droits d'exploration précis et juridiquement définis, tandis que celles des secondes étaient issues d'interprétations biophysiques à petite échelle et globalement définies de données écologiques sur le territoire. De plus, les limites des secondes étaient destinées à être affinées à travers des plans à plus grande échelle.

L'entrecroisement des deux types de limites à l'intérieur de la politique relative au versant oriental sema au départ la confusion et chez les exploitants des ressources, et chez les gestionnaires des ressources qui devaient se plier à une politique avant que les plans à grande échelle soient

établis et sans méthode d'interprétation de la politique pour les questions de gestion particulières à un lieu.

La mise en oeuvre de la politique relative au versant oriental reposait sur trois approches:

- interprétation directe par les gestionnaires régionaux
- examen inter-organisme des propositions de mise en valeur des ressources (désignées sous le nom d'exposés ou communications préliminaires)
- achèvement et utilisation de plans de gestion intégrée des ressources.

Au début, l'application du système de zones fut marquée de quelques difficultés, surtout le long des limites où il était nécessaire de prendre en ligne de compte certaines variations locales, mais les gestionnaires locaux sont maintenant capables d'appliquer convenablement la politique relative aux ressources. L'expérience et l'établissement des deux autres méthodes ont dissipé les malentendus et fourni les points de repères nécessaires à une interprétation juste de la politique.

L'examen inter-organisme de l'exposé préliminaire des intentions de l'industrie fournit tant à l'industrie qu'aux gestionnaires des ressources de l'information et des suggestions. Les problèmes potentiels sont relevés et les solutions possibles et les emplacements de rechange sont suggérés chaque fois que faire se peut. La mise au point de la méthode de la communication préliminaire s'est faite parallèlement, en y contribuant, à la mise au point d'un système officiel de renvoi inter-organisme, auquel recourent les gestionnaires d'organismes provinciaux responsables des ressources. Par cette méthode, la nouvelle Direction de l'évaluation et de la planification des ressources joue le rôle de coordonnateur des réponses des organismes à une communication.

Les plans pour la gestion intégrée des ressources se trouvant dans les régions du versant oriental démarrèrent immédiatement et furent vite transplantés à l'extérieur de la région des contreforts.

2.4 Gestion intégrée des ressources

> "La gestion des ressources en Alberta a connu, surtout au cours des dix dernières années, une évolution suscitée par la mutation des besoins et des priorités. Le gouvernement de la province emploie maintenant une approche intégrée pour la gestion des ressources publiques de l'Alberta. La gestion intégrée des ressources repose sur la croyance que les efforts de gestion des ressources déployés par le gouvernement connaîtront les meilleurs succès s'ils sont coordonnés à tous les niveaux du gouvernement.
>
> "La gestion intégrée des ressources reconnaît que l'utilisation d'une ressource a inévitablement des répercussions sur la faculté d'utiliser d'autres ressources. La gestion intégrée des ressources tente de maximaliser les avantages que retirent les citoyens de toutes les ressources. Dans le contexte de l'Alberta, on peut exprimer la notion décrite ici comme étant la mise en oeuvre des moyens nécessaires pour optimaliser l'utilisation de la base de ressources de la province pour le plus grand profit des Albertains, aujourd'hui et dans l'avenir". (ERN 1983a)

La planification intégrée des ressources est maintenant systématisée afin de contribuer, en constituant l'outil principal à cet égard, à l'application concrète de la notion de système de gestion intégrée des ressources qui orientera la mise en valeur des ressources et la gestion des terres publiques de l'Alberta. L'utilité des plans de gestion intégrée des ressources semble avoir gagné la reconnaissance générale après que ces plans eurent été testés avec succès dans des réserves de pâturage publiques locales. Aujourd'hui, plus de 35 plans intégrés ont été achevés ou lancés. Plus de la moitié d'entre eux concernent des régions ne faisant pas partie du versant oriental.

L'aptitude du système de planification à intégrer les mandats imbriqués des nombreux organismes qui s'occupent des ressources constitue la clé du succès de la notion de gestion intégrée des ressources. L'intégration horizontale de la gestion des ressources en Alberta commence par le problème de l'intégration des disciplines associées à chacune des ressources, auquel s'ajoute le problème de l'intégration des mandats des organismes intéressés. De même, à l'intégration verticale des divers paliers hiérarchiques des plans s'ajoute l'intégration des niveaux d'autorité et la récente orientation

régionale des activités de gestion des ressources. Il est nécessaire que le système de planification prenne en compte tous ces aspects de l'intégration. C'est à partir de là, et en raison de l'origine de la notion de gestion intégrée des ressources, laquelle a lentement émergé d'activités plus ponctuelles, que le système de planification intégrée des ressources a développé, amélioré et adapté sa forme et son contenu. Son évolution se poursuit toujours.

La gestion intégrée des ressources existe sans être officiellement reconnue ou définie par une loi. La résolution du problème du chevauchement des compétences, issu de l'adoption de lois spéciales, n'est pas opérée par une autre loi dont ce serait justement la raison d'être. On laisse plutôt la solution se développer et gagner l'adhésion des intéressés. Bien qu'il soit souvent difficile de distinguer entre ce qui constitue l'outil de planification des ressources et ce qui constitue le processus de gestion des ressources, tout indique que l'activité de planification elle-même soit restée le foyer de l'activité jusqu'à tout récemment. Maintenant, avec l'augmentation du nombre des plans achevés, le foyer de l'activité se déplace vers la mise en oeuvre des plans et l'intégration des efforts de mise en oeuvre.

3. LE SYSTÈME DE PLANIFICATION INTEGRÉE DES RESSOURCES

3.1 Aperçu de la structure

3.1.1 Élaboration des modalités de planification

Les modalités d'élaboration et de mise en oeuvre des plans intégrés n'étaient pas fermement établies quand le Système de planification intégrée des ressources (SPIR) a été mis en place. Plutôt que de démarrer avec un processus fixe et préétabli, on a laissé les modalités se développer à l'intérieur d'un cadre général. Cette façon d'agir, c'est-à-dire laisser les modalités de planification se développer et évoluer de concert avec les premiers plans, contribue dans une bonne mesure à la poursuite de l'objectif fondamental du SPIR, à savoir que les plans intégrés doivent satisfaire les besoins de leurs utilisateurs principaux: les gestionnaires des ressources.

La méthode du SPIR est sous-tendue par le principe que ce sont les utilisateurs eux-mêmes qui connaissent le mieux leurs besoins. Sa position est que les gestionnaires des terres et des ressources doivent contribuer dans une bonne mesure à la création des modalités servant à élaborer les plans, dans la perspective de satisfaire leurs besoins. Les planificateurs d'expérience qui orientent le processus de planification ne font pas que prescrire des modalités de planification. Plutôt, ils présentent des techniques de planification aux équipes de planification (composées de gestionnaires des ressources et de leurs pairs) et aident les équipes à les raffiner pour en faire des modalités de planification acceptables et utilisables. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de cette politique. Elle a influé fortement sur les caractéristiques fondamentales du Système de planification intégrée des ressources, ces caractéristiques dont on peut dire, peut-être, qu'elles présentent une qualité dominante: la souplesse dans la fermeté. Si paradoxale soit-elle, cette expression, aux dires de plusieurs participants au SPIR, décrit bien le mode de fonctionnement du Système.

La plupart des modalités inhérentes au SPIR sont stabilisées et peuvent maintenant être décrites. Parmi les principales modalités, celles qui sont

encore indéfinies concernent la mise en oeuvre et la révision des plans et elles entrent en jeu vers la fin du processus.

3.1.2 Principes de planification du SPIR

Les principes fondamentaux qui régissent le SPIR lui confèrent une bonne part de sa fermeté. Ils sont au nombre de six:

"1. La planification des ressources doit être caractérisée par le dynamisme et la souplesse afin qu'elle puisse s'adapter à la mutation des besoins et des circonstances. Les plans constituent des aides au processus décisionnel et ils doivent être revus et corrigés quand de nouvelles informations ou le changement de la situation l'exigent. La planification est un processus continu, parfois répétitif, du processus décisionnel.

2. L'efficacité de la gestion des ressources tient à la rationalité de l'approche adoptée en matière de planification. Elle exige que le processus décisionnel fasse appel à la logique pour trouver une solution à des problèmes de gestion des ressources de tous types.

3. La planification intégrée des ressources suppose habituellement un travail d'équipe à travers lequel les représentants des organismes concernés font la planification proprement dite. La participation active des divers organismes favorise l'engagement de ces derniers envers la réalisation des recommandations de planification.

4. Les plans intégrés sont élaborés par divers spécialistes des terres et des ressources qui se consultent mutuellement.

5. La planification des ressources doit être entreprise à l'intérieur d'un cadre global. Comme elle suppose un affinement progressif des décisions de gestion, le cadre global est nécessaire pour favoriser la mise au point de plans détaillés comme il se doit en mettant l'accent où il se doit.

6. La planification de l'utilisation des terres et des ressources publiques doit reposer sur un apport significatif des publics concernés. Les plans et les décisions du gouvernement s'en trouveront meilleurs et plus acceptables"[1].

---

1 A System for Integrated Resource Planning in Alberta. (Système de planification intégrée de l'utilisation des ressources en Alberta) Division de l'évaluation et de la planification des ressources, Direction de la planification des ressources, ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles de l'Alberta, page 7.

Les principes n^{os} 1, 2 et 5 sont des principes de gestion à la fois sains et communs. Ils expriment la nécessité de prendre des décisions de planification caractérisées par la souplesse et la rationalité à l'intérieur d'un cadre global, toutes qualités qui contribuent à faire des décisions de gestion des ressources marquées de l'efficacité et de l'efficience un monde réel dans lequel nul individu n'est totalement impartial et nul processus totalement rationnel et apolitique.

Il n'y a rien dans ces trois énoncés de principe, sauf peut-être l'emploi du mot "global", qui place la planification intégrée des ressources dans une catégorie différente de la plupart des formes de planification non intégrée des ressources. Le cadre global tout seul ne confère pas à la planification SPIR sa qualité d'intégration. De même, l'inclusion de la participation du public, indiquée dans le libellé du principe n^{o} 6, n'est pas particulière à la notion de planification intégrée des ressources, quelle qu'elle soit.

Les principes n^{os} 3 et 4 identifient les aspects "intégration" proprement dite de la planification SPIR. Le "travail d'équipe" et la "participation active des divers organismes" mentionnés dans le libellé du principe n^{o} 3 trouvent tout leur sens dans la planification SPIR: celui du partage des décisions. La planification SPIR met fortement l'accent sur l'acte de planifier "en équipe", c'est-à-dire, dans le contexte du SPIR, de toujours rechercher le consensus. Naturellement, cela peut être extrêment difficile dans les situations de conflit intense. Compromis et concessions sont toujours nécessaires et c'est à partir d'eux que peuvent être mises au point diverses options qui seront évaluées et parmi lesquelles on fera un choix. Sans en minimiser les difficultés, nos interlocuteurs ont désigné le consensus dans la prise de décisions comme étant l'élément clé de la planification intégrée des ressources en Alberta.

3.1.3 Cadre de planification et plans intégrés du SPIR

Les personnes interrogées ont indiqué que le SPIR s'articulait autour de quatre niveaux de planification, qui reflètent les quatre niveaux auxquels

se situe communément la prise de décision en matière de gestion des ressources:

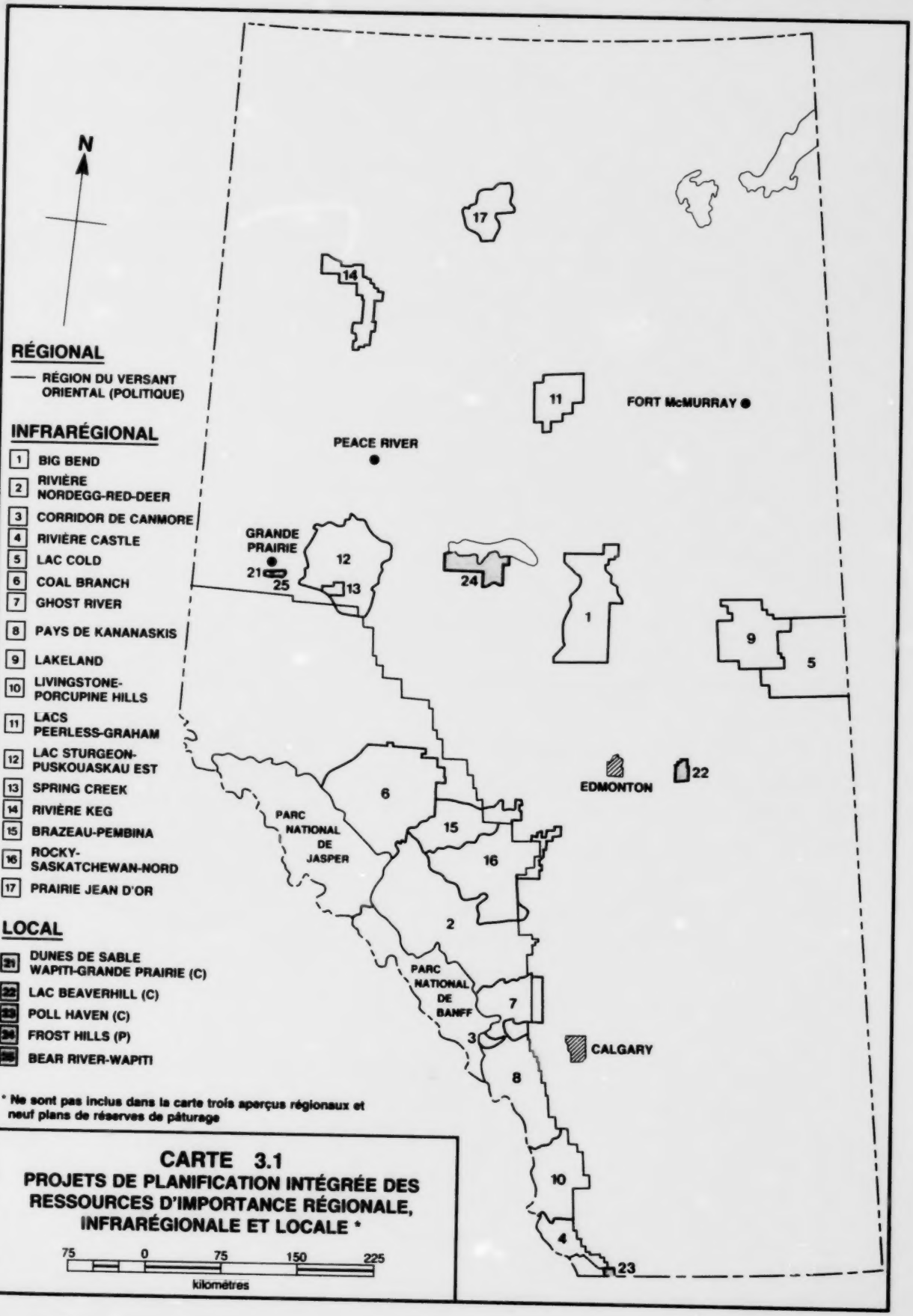
1. le niveau provincial
2. le niveau régional
3. le niveau infrarégional
4. le niveau local

La planification intégrée de niveau provincial est le domaine des énoncés politiques formulés par le gouvernement élu. Ce niveau de planification ne concerne habituellement pas une région donnée, si ce n'est l'Alberta toute entière. Son mode opératoire est indépendant (au-dessus) du système de planification ingérée des ressources, encore qu'il exerce tout naturellement une influence majeure sur l'orientation du processus décisionnel.

Le système de planification intégrée des ressources élabore des plans intégrés se situant à des niveaux plus nuancés, au-dessous du niveau provincial. Un plan intégré est un document dans lequel sont consignés les objectifs de gestion des ressources dans une région donnée ainsi que les lignes directrices relatives à l'utilisation des terres et à la gestion des ressources que l'on juge nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés. Les planificateurs professionnels interrogés ont indiqué que le fondement de chaque plan intégré est constitué par la répartition des types d'utilisation des terres dans la zone de planification. La répartition de l'utilisation des terres procure un cadre significatif et utile pour l'expression et l'intégration des objectifs de gestion des ressources et des lignes directrices qui en découlent.

Il existe plusieurs types de plans intégrés, dont quelques-uns sont localisés sur la carte 3.1.

La politique relative au versant oriental est souvent considérée comme un plan régional. La politique relative au versant oriental établit les lignes directrices générales qui régissent l'affectation des terres et des ressources publiques dans la région de l'Alberta. Une fois achevés, les autres plans régionaux n'utiliseront pas forcément, pour définir la polititque



* Ne sont pas inclus dans la carte trois aperçus régionaux et neuf plans de réserves de pâturage

CARTE 3.1

PROJETS DE PLANIFICATION INTÉGRÉE DES RESSOURCES D'IMPORTANCE RÉGIONALE, INFRARÉGIONALE ET LOCALE *

pertinente, le procédé du zonage qui a été adopté pour la politique relative au versant oriental.

Les plans infrarégionaux sont des plans propres à une région particulière qui sont établis à l'échelle de 1:100 000 et qui doivent être conformes aux politiques générales véhiculées par les plans régionaux approuvés. Ils peuvent toutefois affiner les détails du plan régional. Dans la plupart des cas, les efforts de planification déployés à ce jour ont été axés sur les plans infrarégionaux. Par conséquent, la méthodologie mise au point à leur sujet est généralement considérée comme un modèle aux fins du système.

Les plans de niveau local sont conçus pour des régions relativement petites (100 km^2 et moins), à une échelle de 1:15 000 ou à une échelle plus grande. Il s'agit de plans propres à un lieu particulier qui portent sur des conflits ou problèmes précis qui nécessitent une attention particulière.

3.2 Agents et mécanismes de planification

3.2.1 Organismes participant au SPIR

La planification intégrée de l'utilisation des ressoures a été entreprise comme suite à une décision du gouvernement d'intégrer la planification de l'utilisation des ressources en Alberta. Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (ERN), avec ses nombreux organismes de gestion des ressources, est le principal utilisateur, partisan et coordonnateur du système de planification. Ceci dit, dix organismes gouvernementaux participent au SPIR à titre de membres des divers comités du SPIR. Cinq d'entre eux sont des divisions du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles:

1. Service des forêts de l'Alberta (SFA)
2. Division des terres publiques (Terres)
3. Division des pêches et de la faune
4. Division des ressources minérales
5. Division de l'évaluation et de la planification des ressources.

Les autres participants sont rattachés à cinq autres ministères du gouvernement de l'Alberta:

6. Loisirs et Parcs (Parcs)
7. Agriculture
8. Tourisme et Petite entreprise (Tourisme)
9. Environnement
10. Affaires municipales

De nombreux autres organismes gouvernementaux participent aussi aux travaux du SPIR à titre de "conseillers" au sein des équipes. Mentionnons:

- ministère des Transports de l'Alberta
- ministère des Affaires culturelles de l'Alberta
- Secrétariat aux affaires autochtones

Parmi les autres autorités gouvernementales et locales faisant office de conseillers, mentionnons:

- les Commissions de planification régionale
- les Conseils d'amélioration de district
- le Conseil du développement du Nord de l'Alberta
- les administrations municipales
- les députés
- Parcs Canada.

Des organismes non gouvernementaux de la province contribuent à la planification à titre de participants de l'extérieur. A ce jour, les groupes d'intérêt non gouvernementaux suivants ont participé à la planification intégrée:

- Alberta Fish and Game Association
- Alberta Forest Products Association
- Canadian Petroleum Association/Independant Petroleum Association of Canada
- Alberta Wilderness Association
- Western Stock Growers' Association
- Unifarm Association

L'apport de ces conseillers et de ces participants de l'extérieur confère au système de planification un potentiel d'intégration élevé.

3.2.2 Formes de participation

Bien que tous les membres des mécanismes interministériels supérieurs de planification intégrée participent pleinement à la prise de toutes les grandes décisions au sujet de tous les plans intégrés, tous les organismes ne participent pas aux travaux des équipes de planification. Seuls les organismes de l'ERN qui remplissent un mandat de gestion de terres ou de ressources semblent tenus de participer à ce niveau. Cette situation est attribuable à l'engagement de l'ERN à l'égard de la mise en oeuvre et de la coordination du SPIR, engagement exprimé dans les directions du Sous-ministre qui enjoignent le SFA, les Terres publiques et Pêches et Faune de participer. Elle est aussi attribuable, naturellement, au mandat axé sur les terres et les ressources que doivent remplir ces organismes.

La décision des autres organismes de participer dépend dans une large mesure des avantages que ceux-ci croient pouvoir retirer de leur participation, par rapport aux coûts de cette dernière. Les chances de succès, l'utilité et les résultats possibles du processus déterminent le choix des organismes non rattachés à l'ERN, et dotés de mandats relatifs aux ressources en terres de participer ou non. A l'inverse, il semble que l'utilité des travaux de l'équipe de planification dépend de la participation.

La participation aux travaux de l'équipe de planification prend deux formes: la participation "à part entière" et la participation "à titre consultatif". La participation à part entière exige que les représentants de l'organisme concerné participent à toutes les réunions, discussions et décisions de l'équipe. La participation à titre consultatif n'impose que des interventions ponctuelles sous forme de rapports (habituellement à l'étape précédant la planification) et d'examen des principaux documents de planification établis par l'équipe de planification.

3.2.3 Mandats et motivations des principaux organismes participants

Cinq des dix organismes albertains détiennent un mandat qui les enjoint directement de gérer des ressources en terres ou relatives aux terres. Ce

sont le Service des forêts de l'Alberta (SFA), la Division des terres publiques, Pêches et Faune, le ministère des Loisirs et des Parcs et la Direction des ressources en eau du ministère de l'Environnement. Examinons le mandat et les motivations de chacun à l'égard du SPIR.

Le Service des forêts de l'Alberta

Le Service des forêts de l'Alberta (SFA) est comptable de la gestion globale des terres de la zone "verte" de l'Alberta. Il est responsable de la gestion des ressources forestières, des pâturages et des ressources associées aux loisirs de la zone "verte" de l'Alberta. Le SFA détient également d'autres responsabilités de gestion des terres, responsabilités associées à la prospection et à l'exploitation des minéraux et à la restauration des sites perturbés de la zone verte. En raison de la prédominance de son rôle et de la nature multiple de la gestion des forêts (bois), le SFA possède, en matière de gestion des ressources en terres, l'expérience la plus directe, la collection la plus complète de données sur les terres et le plus important effectif régional opérationnel de tous les participants au SPIR. Le SFA est un important utilisateur de la plupart des plans intégrés. Il est donc bien motivé pour participer à la plupart des plans, voire pour s'en faire l'instigateur.

La Division des terres publiques

La Division des terres publiques est comptable de la gestion des réserves de pâturage et autres terres publiques de la province qui servent à divers usages industriels et agricoles. L'utilité du processus de planification intégrée a été prouvée dans les réserves de pâturage, et tout particulièrement dans la réserve Blackfoot. La Division des terres publiques a largement contribué à l'acceptation générale du SPIR en soumettant nombre des réserves de pâturage dont elle est responsable à la planification intégrée et en participant aux travaux des équipes de planification qui s'en sont

occupées, en participant également à d'autres projets de planification intégrée[1].

La Division des terres publiques s'occupe régulièrement de l'aliénation des terres publiques de la zone verte au profit de l'agriculture ou d'autres modes d'utilisation privée. Pour la Division, le SPIR constitue donc un médium au moyen duquel on peut identifier les terres à soustraire de la zone verte pour les destiner à la propriété, à l'utilisation et à l'occupation privées.

En raison de son intérêt direct tant pour la gestion que pour l'aliénation des terres publiques, la Division est un important utilisateur des plans de gestion intégrée des ressources.

La Division des pêches et de la faune

La Division des pêches et de la faune est responsable des ressources halieutiques et fauniques de toutes les régions de l'Alberta. Elle ne remplit pas de mandat de gestion directe des terres et elle doit par conséquent chercher essentiellement à influer sur les pratiques de gestion des terres des autres organismes de manière à assurer la protection et l'amélioration de l'habitat de la faune aquatique et terrestre. Pour cet organisme, les plans intégrés constituent de très importants outils de gestion. Ainsi, la politique relative au versant oriental et les plans infrarégionaux en découlant ont fourni à la Division des pêches et de la faune la première grande occasion d'exercer son influence à cet égard.

Le ministère des Loisirs et des Parcs

Le ministère des Loisirs et des Parcs est généralement responsable des ressources associées aux loisirs en Alberta. Il est spécifiquement responsable de la gestion des terres des zones désignées sites réservés aux

---

1 Neuf réserves de pâturage ont fait l'objet d'une planification intégrée. Les neuf ne sont pas indiquées sur la carte 2.3, qui situe certains projets sélectionnés de planification intégrée, mais elles le sont à l'annexe A.

termes de la législation provinciale relative aux parcs et aux loisirs. Grâce à son expérience en gestion des terres et en planification, le Ministère a pu contribuer dans une bonne mesure, en dépit de sa taille relativement restreinte, à l'établissement des plans d'utilisation des terres du SPIR.

La loi restreint la portée du mandat du ministère des Parcs aux terres publiques, portée que la pratique a encore ramenée aux sites les moins éloignés et les plus intensivement utilisés. Pour le ministère des Loisirs et des Parcs, le processus SPIR est l'occasion d'identifier et de protéger les sites associés aux loisirs en vue de leur aménagement ultérieur ainsi que de contribuer à la planification aux fins de la coordination de la mise en valeur des ressources associées aux loisirs et autres afin d'optimaliser à long terme la valeur et l'utilisation des ressources associées aux loisirs.

Le ministère des Loisirs et des Parcs a mis au point son propre système de planification qui oriente ses programmes et sa planification budgétaire. Ce système de planification est conçu pour définir une perspective d'envergure provinciale du caractère unique, de la représentativité, de la qualité relative, du type et de la proximité des marchés des terres qui présentent un potentiel aux fins des loisirs. Alors qu'il suit l'orientation que lui tracent son propre système de planification et le ministre titulaire, le ministère des Loisirs et des Parcs utilise le système SPIR pour identifier les besoins et le potentiel régionaux et provinciaux sur le plan des loisirs et pour appuyer les affectations budgétaires de la province aux Loisirs et aux Parcs. Le SPIR lui donne aussi l'occasion de mettre en application les résultats qu'il obtient à l'aide de son propre système de planification.

La Direction des ressources en eau (ministère de l'Environnement de l'Alberta)

La Direction des ressources en eau du ministère de l'Environnement de l'Alberta est dotée d'un mandat très ferme qui lui confère la responsabilité de gérer les ressources en eau pour les besoins de l'agriculture, de l'industrie et des municipalités. L'importance de cette responsabilité trouve son expression concrète dans la primauté que lui accorde la loi sur d'autres ressources. Aux termes de son mandat, la Direction exerce son activité dans

le domaine de contrôle du débit des cours d'eau, de la création et de l'entretien de réservoirs d'eau (souvent au creux des vallées de la zone verte) et de la préservation de la qualité de l'eau. Bien qu'elle ne fût nullement, à l'origine, obligée de participer au SPIR, elle y contribue, toujours à titre consultatif, en vertue d'une entente intervenue entre le ministre de l'Environnement et le ministre adjoint responsable des Terres publiques et de la Faune (ERN).

Organismes sans mandat de gestion des terres

Les cinq autres organismes participant au SPIR ne possèdent pas de mandat de gestion directe de terres publiques. Ils privilégient des secteurs particuliers de la gestion des ressources renouvelables du fait de leur mandat, ou ils sont neutres par rapport aux enjeux de la planification de l'utilisation des terres publiques.

La Division des ressources minérales

La Division des ressources minérales est comptable de l'aliénation de tous les droits sur les ressources minérales, du maintien des aliénations ainsi que de l'examen, de la coordination et de l'approbation des programmes d'exploration minière. Elle est aussi comptable de la formulation de la politique relative aux ressources minérales, y compris le pétrole et le gaz et les minéraux métalliques et pouvant être extraits d'une carrière, à l'exception du gravier. La Division des ressources minérales est un participant sans équivalent du SPIR car c'est le seul à avoir un intérêt à l'expansion de la mise en valeur des ressources non renouvelables que recèlent les terres publiques. La Division utilise massivement les plans intégrés, car on y indique les endroits où l'exploration et la mise en valeur des ressources minérales peuvent être poursuivies ou non.

Le ministère de l'Agriculture

Pour le ministère de l'Agriculture, l'intérêt du SPIR réside surtout dans le fait qu'il lui permet d'aider à identifier les terres dotées d'un potentiel agricole qu'il faudrait faire passer de la catégorie des terres de

la zone verte à celle des terres des zones blanche ou jaune, afin que l'agriculture soit l'activité dominante qui y serait pratiquée. Les changements de cet ordre sont conformes aux objectifs de la politique d'utilisation des terres du ministère de l'Agriculture de l'Alberta, qui veulent maintenir et élargir les réserves de terres agricoles de la province. Pour ce faire, on cherche des terres aptes à remplacer celles que l'expansion urbaine et industrielle a absorbées et à satisfaire la demande publique de zones d'expansion agricole vierges. Sa participation prend des formes diverses, depuis celle de participant à part entière à celle de participant à titre consultatif; elle peut être nulle à l'occasion.

Tourisme et Petite entreprise

Le ministère du Tourisme et de la Petite entreprise cherche à promouvoir le mise en valeur par des entrepreneurs privés des terres abritant des ressources associées aux loisirs et à favoriser l'expansion de l'industrie du tourisme dans les régions de la province situées à l'extérieur de la région du versant oriental. Par conséquent, l'intérêt particulier du secteur "Tourisme" du Ministère à participer au processus SPIR réside dans la possibilité d'aider à identifier les terres "vertes" pouvant être aménagées pour les loisirs dans le nord-est et le nord-ouest de la province.

Affaires municipales

Le ministère des Affaires municipales n'a pas de mandat relatif aux ressources. Il est toutefois éminemment fondé de participer à la planification de l'utilisation puisque son mandat l'enjoint d'aider les municipalités et les Commissions de planification régionale à établir des plans municipaux ou régionaux aux termes de la Loi sur la planification (Planning Act). Le rôle du ministère des Affaires municipales dans le cadre du SPIR est de veiller à ce que les plans qui émanent du système tiennent compte des intérêts légitimes des municipalités locales et de leur rôle en matière de planification de la mise en valeur des terres et pour ce qui est de l'aménagmenet d'infrastructures pour les besoins de la mise en valeur des ressources. En raison de son rôle de médiateur auprès des municipalités pour les questions de planification et de la neutralité que lui confère le fait de

ne pas avoir de mandat particulier de gestion des terres, le ministère des Affaires municipales peut au besoin jouer un rôle consultatif dans le cadre du processus de planification.

La Division de l'évaluation et de la planification des ressources (DERN)

La Division de l'évaluation et de la planification des ressources a été mise sur pied pour faciliter le fonctionnement du SPIR. La Division n'a pas de mandat de gestion de ressources et elle est fondamentalement neutre pour ce qui est des questions des ressources quelles qu'elles soient.

Cet organisme doit obligatoirement participer au processus. La politique de la Division stipule que les agents de cette dernière doivent rester neutres dans les conflits de gestion des ressources et leur rôle doit être perçu comme étant exclusivement de faciliter la planification. La Division a également pour tâche d'obtenir la participation du public, d'établir des levés écologiques des terres et de constituer la documentation pour les besoins des plans intégrés. Elle remplit pour le SPIR de nombreuses fonctions analogues à celles d'un secrétariat et joue un rôle d'expert-conseil et de modérateur en matière de planification.

3.2.4 Mécanismes du SPIR: membres et fonctions principales

Le SPIR compte quatre mécanismes décisionnels dont les principaux organismes participants peuvent être membres. Il s'agit, dans l'ordre croissant d'autorité, des équipes de planification intégrée des ressources, du Comité d'intégration-ressources, du Comité consultatif-ressources naturelles et du Conseil de coordination-ressources naturelles. Deux comités consultatifs participent également aux travaux associés au SPIR: le Comité régional de gestion des ressources et le Comité consultatif de la planification intégrée de l'Alberta. On trouvera au tableau 3.1 et à la figure 3.1 un sommaire des membres et des fonctions des mécanismes du SPIR.

Pour chaque plan on met sur pied une équipe de planification particulière. Dans la mesure du possible, les membres des équipes sont choisis parmi les agents sur le terrain (des services opérationnels). Dans

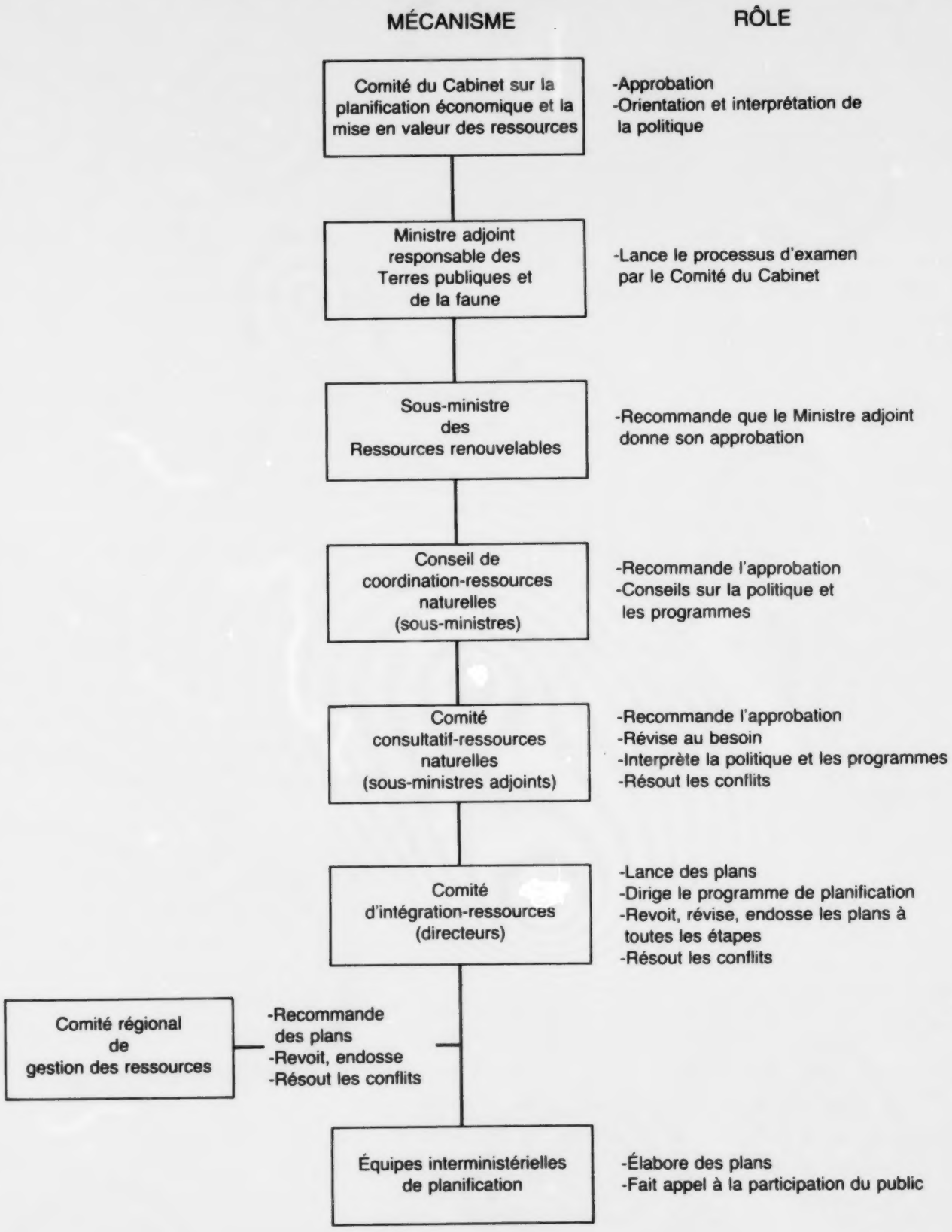


Figure 3.1 PROCESSUS D'APPROBATION - PLANIFICATION INTÉGRÉE DE L'UTILISATION DES RESSOURCES

les cas où un organisme qui souhaite être représenté au sein d'une équipe donnée n'a pas de personnel sur le terrain, on fait appel à une personne de son administration centrale. La fonction première de l'équipe de planification est de mobiliser des compétences techniques nanties d'une expérience en matière de terres et de ressources acquise localement, compétences qui constitueront les principaux agents de conception dans le processus de planification. L'équipe de planification est comptable de la conception et de la production du plan intégré. Elle relève directement du Comité d'intégration-ressources.

Le Comité d'intégration-ressources, comme l'autre mécanisme constituant principal du SPIR, est un comité permanent. Les dix grands organismes participants y sont représentés chacun par une personne du niveau de directeur.

En dépit du fait que la responsabilité ultime de l'existence et du fonctionnement du SPIR appartient aux mécanismes supérieurs du SPIR, le Comité d'intégration-ressources (CIR) joue un rôle important dans la supervision et l'orientation du programme de planification intégrée et dans l'orientation, l'approbation et la production de plans intégrés relatifs aux ressources. Ses activités principales sont l'établissement du calendrier annuel de planification, l'examen des produits des équipes de planification et la définition de l'orientation des activités et des décisions des équipes de planification.

Le CIR s'occupe également d'autres problèmes de gestion des ressources et d'autres questions qui lui sont soumises et dont la prise en considération requiert une dose importante d'intégration.

Tous les membres du Comité (permanent) consultatif-ressources naturelles (CConsRN) sont des sous-ministres adjoints rattachés à l'un des dix organismes. La tâche première du Comité consultatif-ressources naturelles est de démarrer le processus d'interprétation des énoncés de politique généraux pour en tirer des plans d'action. Le CConsRN examine les conséquences des grandes politiques pour les programmes et les objectifs des organismes

Tableau 3.1
Participation des organismes de gestion des ressources aux mécanismes de planification intégrée des ressources

MINISTÈRE/ORGANISME	PE et MVR*	CCRN*	CConsRn*	CIR	CRGR +	EP +	Cons. +
1. Énergie et Ressources naturelles	X	X					
a) Service des forêts de l'Alberta			X	X	X	X	X
b) Division des pêches et de la faune			X	X	X	X	
c) Division des terres publiques			X	X	X	X	
d) Division de l'évaluation et de la planification des ressources			X	X	X	X	
e) Division des ressources minérales			X	X	X	X	X
2. Environnement	X	X	X	X	X	X	X
3. Agriculture	X	X	X	X	X	X	X
4. Tourisme et Petite entreprise	X	X	X	X		X	X
5. Transports	X	X	X		X		X
6. Loisirs et Parcs		X	X	X	X	X	X
7. Développement économique	X	X	X	X			X
8. Affaires municipales		X	X	X			X
9. Office de conservation des ressources énergétiques		X	X				X
10. Affaires culturelles							X

* Les organismes indiqués ne représentent pas la totalité des membres du comité
\+ La participation de l'organisme varie en fonction des plans

Légende

PE et MVR: Comité du Cabinet sur la planification économique et la mise en valeur des ressources
CCRN: Conseil de coordination-ressources naturelles
CConsRN: Comité consultatif-ressources naturelles
CIR: Comité d'intégration-ressources
CRGR: Comités régionaux de gestion des ressources
EP: Équipes de planification
Cons.: Conseillers auprès des équipes de planification
(d'après Fardoe, 1984)

particuliers. Il trace l'orientation de base du SPIR en ratifiant les activités de planification établies par le Comité d'intégration-ressources.

Le Conseil de coordination-ressources naturelles (CCRN) est un comité permanent réunissant des sous-ministres. Son président est le sous-ministre de l'Environnement. Ce mécanisme du SPIR a aussi une existence et un fonctionnement indépendants du SPIR.

Son mandat consiste globalement à conseiller le gouvernement sur les questions ressortissant à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, pour les besoins de la formulation des politiques gouvernementales. Le CCRN alimente le SPIR de conseils en matière de politique et de programmes et recommande l'approbation des plans intégrés au ministre adjoint de l'Énergie et des Ressources naturelles.

Le statut particulier du sous-ministre des Ressources renouvelables (Énergie et Ressources naturelles), celui de mécanisme indépendant (l'effectif du CCRN prévoit déjà un membre de ce niveau), découle des responsabilités de coordination et de mise en oeuvre de la planification intégrée qui sont assignées au ministre adjoint de l'Énergie et des Ressources naturelles. Le rôle du sous-ministre en matière de planification intégrée est de recommander au ministre adjoint l'approbation du plan intégré et d'orienter l'élaboration du programme de planification intégrée. L'une des conséquences importantes de l'action de ce mécanisme est la participation limitée au programme de planification intégrée à laquelle ont droit les Comités régionaux de gestion des ressources. Il existe un Comité régional de gestion des ressources (CRGR) dans chaque région administrative de l'ERN. Chacun est composé de directeurs régionaux (Pêches et faune et Terres publiques) et du responsable de district local du Service des forêts de l'Alberta. Vu la grande importance de ces comités pour la gestion des terres et des ressources publiques, le sous-ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles a exigé que le CRGR concerné soit consulté au cours du processus de planification. Les fonctions du Comité concerné dans le cadre du SPIR sont de revoir les plans au fur et à mesure de leur élaboration, de résoudre les conflits quand c'est possible et de faire part au Comité d'intégration-ressources (CIR) de ses recommandations

au sujet des plans intégrés. Il n'a toutefois pas de pouvoir décisionnel aux fins du processus.

Le ministre adjoint donne l'orientation des politiques et recommande le moment venu que le Comité du Cabinet sur la planification économique et la mise en valeur des ressources approuve les plans intégrés. Le Comité du Cabinet sur la planification économique et la mise en valeur des ressources est antérieur au SPIR et existe indépendamment de lui. En tant que mécanisme du SPIR, le Comité du Cabinet établit un lien direct entre le Cabinet provincial et le SPIR.

La Division de l'évaluation et de la planification des ressources de l'ERN joue un rôle qui, pour être des plus discrets, n'en est pas moins très important. Entre autres choses, cette division est comptable de la mise au point et de la coordination du Système de planification intégrée des ressources. Les membres de la Division coordonnent les réunions des équipes de planification et celles des CRGR ainsi que la production technique de tous les documents et mémoires de planification. De plus, le sous-ministre adjoint responsable de la Division fait office de secrétaire d'un comité public qui conseille le Ministre adjoint sur la planification intégrée et il préside un comité des sous-ministres adjoints d'ERN dont les activités concernent la planification intégrée. Le chef de la Direction de la planification des ressources de la Division fait office de président du Comité d'intégration-ressources (dont l'effectif est composé de directeurs).

Chacun des ministères participant au SPIR éprouve sous une forme ou sous une autre des difficultés à maintenir une cohérence interne à l'égard des décisions prises au sujet d'un plan intégré, d'une part, et des décisions et énoncés de politiques émanant de leur propre système de planification, d'autre part. En raison de sa taille, du caractère naturellement conflictuel du développement des secteurs des ressources et de la segmentation qui a toujours caractérisé les activités de gestion, l'ERN est probablement le ministère le plus touché sur ce plan. L'intense participation des organismes d'ERN au SPIR fait ressortir ces conflits et accentue les incohérences. Comme l'intégration doit s'opérer durant l'élaboration du plan et non pas en avance dans les

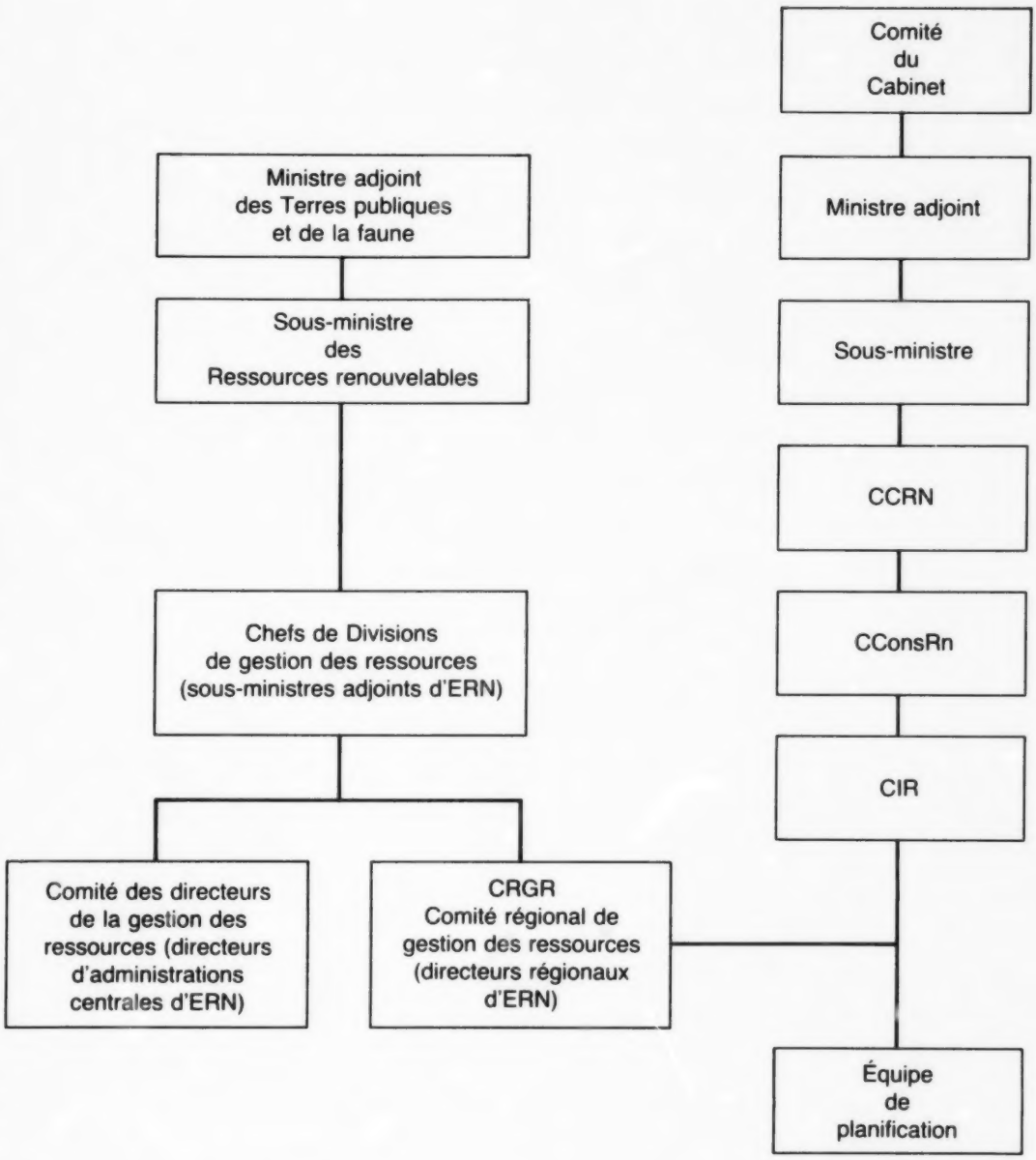


Figure 3.2 PROCESSUS INTERNE D'EXAMEN ET D'APPROBATION D'ERN

salles de conseil d'ERN, le Ministère doit réagir aux incohérences après leur détection.

Chaque ministère a mis au point, parallèlement au processus SPIR officiel, un processus interne officieux d'examen et d'évaluation. Celui d'ERN est le plus fortement structuré. La Division de l'évaluation et de la planification des ressources encourage tous les ministères à adopter un processus interne semblable à celui d'ERN.

L'un des principaux objectifs du processus interne d'ERN est de faire en sorte que chaque membre d'une équipe de planification connaisse et comprenne les diverses politiques d'ERN et les incorpore aux décisions prises dans le cadre du processus d'élaboration des plans. Aussi, les problèmes qu'éprouve chaque mécanisme avec les grandes politiques et les décisions de planification particulières doivent être compris des autres mécanismes pour que ceux-ci puissent orienter leur travail.

Les agents d'ERN qui font partie des mécanismes du SPIR sont les mêmes qu'on retrouve dans le processus interne. Dans le processus interne d'ERN, les gens d'ERN qui font partie du CIR sont membres du Comité des directeurs de la gestion des ressources. De même, les gens d'ERN qui font partie du CConsRN sont membres du groupe des Chefs de Divisions de gestion des ressources. Les deux comités discutent entre eux, ainsi qu'avec le CRGR, des problèmes de planification intégrée et des questions de politique importantes qui y sont associées. Chose plus importante encore, et le Comité des directeurs de la gestion des ressources, et le CRGR ont accès directement au groupe des Chefs de Divisions de gestion des ressources (voir la figure 3.2) et peuvent par conséquent leur renvoyer les problèmes non résolus. Les questions de planification renvoyées au palier des sous-ministres adjoints du Comité des Chefs de Divisions de gestion des ressources peuvent être directement transférées aux comités interministériels de niveau supérieur qui revoient les plans intégrés.

3.3 Les processus d'élaboration des plans

Dans la présente section du rapport, nous présenterons une version théorique du processus d'élaboration des plans. Ce dernier comprend les éléments suivants: prise de décision, participation du public, mise en oeuvre du plan et révision et mise à jour du plan.

En règle générale, le processus employé pour élaborer les plans intégrés d'intérêt infrarégional sert de norme pour les autres niveaux de planification du SPIR. Toutefois, on relève des différences entre les méthodes établies de planification au niveau infrarégional d'une part, entre les méthodes établies de planification au niveau régional, infrarégional et local, d'autre part. Nous décrivons ci-après un processus générique.

Le processus d'élaboration d'un plan intégré prêt à être mis en oeuvre peut être divisé en deux étapes: l'identification du besoin, d'une part, l'établissement, l'examen et l'approbation du plan, d'autre part.

3.3.1 Identification du besoin

Les premières décisions à prendre sont celles qui concernent le choix des régions devant faire l'objet de la planification et la détermination du niveau de planification à adopter. La mise au point d'un plan peut être proposée par quiconque et par n'importe quel groupe. Très souvent, la proposition émane d'un Comité régional de gestion des ressources (CRGR), d'un organisme participant au SPIR, de la haute direction ou de toute autre entité soumettant des questions au SPIR pour trouver une solution à un conflit. Des requêtes tout particulièrement importantes émanant des CRGR ont souvent été élaborées au moyen d'une "aide" au processus décisionnel mise au point par la Direction de l'évaluation et de la planification des ressources d'ERN. Cette "aide" est appelée technique d'évaluation de situation[1]. Elle aide les CRGR à identifier les problèmes et les objectifs convenant à leur résolution.

---

1 Pour plus de renseignements sur la technique d'évaluation de situation, communiquer avec la Direction de la planification des ressources, Direction de l'évaluation des ressources, ERN, Alberta

Aperçus régionaux et études régionales révélant les problèmes de gestion et avançant des propositions d'activités de planification sont les principaux produits de la technique.

Le Comité d'intégration-ressources (CIR) est le mécanisme décisionnel le plus actif: il revoit les propositions de plans et établit une liste des plans à lancer chaque année. Les principaux facteurs qui influent sur la sélection sont les pressions exercées pour une résolution rapide d'un conflit d'utilisation des terres particulier et le développement intelligent du programme SPIR. L'approbation de la liste de plans recommandés du CIR est le fait et du Comité consultatif-ressources naturelles et du Comité de coordination-ressources naturelles. Le CIR établit un calendrier d'exécution pour chaque plan et enjoint la Direction de l'évaluation et de la planification des ressoucres de mettre en branle le processus de planification en coordonnant la mise sur pied d'une équipe de planification pour chaque plan.

3.3.2 Planification active

La préparation active d'un plan repose sur trois éléments fondamentaux du processus décisionnel: l'information, le choix et l'action. Pour certains, la planification SPIR compte six étapes ou mesures, tandis que pour d'autres, elle en compte sept. Dans la présente revue de l'élaboration des plans, nous avons isolé la "mise en oeuvre" et "l'examen" des six mesures prises pour produire le plan initial. Nous avons procédé ainsi parce que les plans infrarégionaux n'ont pas encore été mis en oeuvre ni revus pour fin de mise à jour. Exception faite de la collecte des données, les mesures dont nous parlons sont prises suivant un ordre séquentiel. Nous les décrivons ci-après. Précisons qu'elles font partie de la planification active:

1. Mandat
2. Collecte et analyse des données
3. Différentes politiques possibles
4. Différentes conceptions possibles
5. Plan provisoire
6. Plan définitif

Il arrive souvent que, pour prendre en ligne de compte de nouveaux enjeux ou décisions qui sont susceptibles de réorienter le processus ou qui ont besoin d'être raffinés ou clarifiés, on interrompe la séquence, qu'on répète certaines mesures pour en revenir ensuite à la séquence.

3.3.2.1 **La première mesure**, celle qui concerne le mandat, établit un cadre global pour la mise au point du plan intégré. Ce cadre énonce habituellement les éléments suivants:

- le but du plan
- la région qui fait l'objet de la planification
- les préoccupations de l'organisme et les enjeux associés aux ressources et à l'utilisation des terres
- les objectifs du plan
- le rôle des participants et leurs rapports
- les besoins en données et les lignes directrices
- le calendrier d'exécution projeté
- le processus décisionnel.

Le mandat est rédigé par l'équipe de planification qui consulte à cette fin les participants à titre consultatif (organismes non gouvernementaux et organismes qui ont un intérêt particulier à l'égard de la région concernée et de la mise en valeur de ses ressources) et le Comité régional de gestion des ressources (CRGR) concerné. Le texte du mandat, une fois établi, est soumis au processus d'examen par la Direction de l'évaluation et de la planification des ressources. Après approbation par le CRGR et le CIR, le document est révisé par la Direction de l'évaluation et de la planification des ressources suivant les instructions du CIR puis retourné à l'équipe de planification, dont il devient le mandat officiel.

A l'intérieur du mandat, le but du plan concerne le rôle que l'on entend faire jouer au plan dans la gestion des ressources en terres publiques en général, et dans l'intégration de la mise en valeur des ressources en particulier. Les plans infrarégionaux applicables au versant oriental énonceront par exemple que leur but est de connaître, pour y satisfaire, les besoins de gestion du public et des organismes qui s'occupent de ressources; d'identifier et de résoudre les questions de gestion des ressources relatives à l'utilisation des terres; et d'affecter des terres particulières à des utilisation appropriées. On pourra également indiquer qu'il s'agit d'affiner

le plan régional relatif au versant oriental. Souvent, le but du plan est défini par le Comité d'intégration-ressources et il repose habituellement sur le facteur justificatif présenté dans la proposition initiale.

Il arrive souvent que la région faisant l'objet de la planification soit pour la première fois définie avec précision dans le mandat. Quand ils existent, on utilise des aperçus régionaux pour identifier les zones de planification infrarégionales. Dans d'autres cas, c'est l'équipe qui trace les limites en se fondant sur des données comme les limites associées à la classification écologique des terres, l'appartenance à la Couronne ou toute autre limite juridictionnelle ou naturelle.

On établit **une liste des préoccupations et des enjeux** en notant directement les sujets soulevés par chaque membre de l'équipe. Ainsi, le membre de l'équipe qui représente le ministère de l'Agriculture pourra affirmer que la demande concernant l'expansion de l'agriculture est une source de préoccupation et que le pâturage est un enjeu. Le membre représentant Pêches et Faune pourra dire de la perte d'habitat faunique qu'elle constitue une source de préoccupation et que le déclin d'une espèce particulière est un enjeu.

Les objectifs du plan sont liés directement au but, aux préoccupations et aux enjeux ainsi qu'à l'orientation de la politique existante (le plan relatif au versant oriental, par exemple). Habituellement, les objectifs diffèrent considérablement d'un plan à un autre. Dans les plans d'intérêt infrarégional et local, les décisions prises par le CIR influent fortement sur les objectifs. Les objectifs peuvent aller de la clarification et de l'intégration des politiques relatives aux ressources et de la rectification des sources de préoccupations à la détermination du lieu, du moment et du mode d'affectation des terres, à la recommandation que le plan soit mis à exécution et à l'établissement d'un mécanisme de révision du plan.

Parfois l'orientation de politique fait gravement défaut. Ainsi, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de plans intégrés régionaux intéressant des régions situées à l'extérieur du versant oriental. Aussi, lorsqu'il s'agit d'élaborer un plan intégré infrarégional pour ces régions, la première tâche

de l'équipe de planification est de définir une orientation de politique applicable aux ressources. Pour ce faire, elle doit s'inspirer largement des énoncés et décisions antérieurs de la haute direction, des études connexes et de la nouvelle orientation de politique définie par les paliers supérieurs des mécanismes associés au système de planification intégrée.

Les besoins en données et les lignes directrices inscrits dans le mandat aident à définir le rôle des membres de l'équipe de planification et leurs rapports. Lorsqu'ils élaborent le mandat, les membres de l'équipe identifient les données disponibles et les besoins en données. L'équipe s'attache ensuite à définir des moyens efficaces, à fixer des limites et à prendre des dispositions de coopération pour l'acquisition des données, le tout étant porté sur le document du mandat par le coordonnateur de l'équipe.

Le mandat comprend deux autres points: le calendrier envisagé et les modalités de la prise de décision. **Le calendrier envisagé** est basé sur les directives formulées par le CIR lors de la mise sur pied de l'équipe de planification et sur la connaissance et l'expérience qu'ont les membres de l'équipe du travail et du temps que requiert l'achèvement du plan. **Les modalités de la prise de décision** sont indiquées afin que tous les participants connaissent parfaitement l'ensemble du processus, le rôle qu'ils y jouent, la filière hiérarchique et les paliers d'approbation[1].

3.3.2.2 **La collecte et l'analyse des données** formaient à l'origine une étape qui survenait à un moment précis du processus; il s'agit maintenant d'une activité permanente, qui, faisant suite à une étape structurée, permet de faire face aux nouvelles exigences qui font leur apparition au fur et à mesure de l'élaboration du plan. Essentiellement, les données collectées portent sur ce qui suit:

- capacité des ressources (secteur par secteur)
- utilisation actuelle
- utilisation potentielle
- types de demande d'utilisation

---

1 Des cours spéciaux ont maintenant été mis sur pied pour informer le personnel du fonctionnement et du rôle du système et des participants.

- politique actuelle
- classification écologique des terres.

Les données existantes réunies dans le cadre des opérations permanentes d'un organisme sont utilisées abondamment. Souvent, cependant, elles ne sont pas entièrement satisfaisantes, parce qu'elles présentent une carence sur le plan de l'échelle, du détail ou de l'étendue de la couverture. Il est souvent nécessaire de les compléter ou de créer des jeux de données entièrement nouveaux.

Comme les nouveaux plans sont définis au printemps, la majeure partie de la collecte des données (et au besoin la création de nouveaux jeux de données) se fait au cours du premier été. Les membres de l'équipe utilisent la pleine capacité de l'organisme dont ils sont issus pour collecter et analyser les données. L'apport de l'organisme prend habituellement la forme de documents de fond portant sur les sujets déterminés par l'équipe de planification et d'indications données à son représentant au sein de l'équipe.

L'analyse comprend l'évaluation de l'aptitude de la terre à supporter l'exploitation soutenue de ses ressources. Cette évaluation comprend la comparaison entre les utilisations actuelles et la demande de ressources ainsi que l'analyse du potentiel de terres particulières, afin de déterminer leur capacité à soutenir les demandes connues et à permettre l'atteinte des objectifs du secteur des ressources.

3.3.2.3 Le processus global associé à l'étape de l'examen des **différentes politiques possibles** a été décrit dans les termes suivants:

> "L'équipe de planification examine les politiques existantes et envisage diverses solutions possibles aux problèmes de gestion des ressources indiqués dans le mandat. On envisage des orientations possibles pour la gestion des ressources et l'on détermine des objectifs souhaitables. L'équipe définit des options de gestion avec la participation active (apport et revue) du Comité régional de gestion des ressources concerné d'Énergie et Ressources naturelles. Après avoir été endossé par ce Comité, le document qui porte les options de gestion est passé en revue et endossé par le Comité d'intégration-

ressources. Des copies de ce document sont alors envoyées au Comité consultatif-ressources naturelles pour fin d'information"[1].

A cette étape, le travail consiste essentiellement à identifier les diverses positions de principe à l'égard du secteur des ressources, à résoudre les conflits entre les politiques, à concilier ces dernières avec les qualités des ressources en terres de la région considérée ou à les y appliquer. L'équipe de planification utilise deux outils de planification qui l'aident à intégrer les qualités des terres et les objectifs de la politique relative au secteur des ressources, d'une part, et à identifier et à résoudre les conflits de politiques, d'autre part. Ces outils, ce sont les notions de matrice activité relative aux ressources/zone d'utilisation des terres (ci-après appelée matrice activité/zone) et d'aire de gestion des ressources (AGR).

La matrice activité/zone sert à établir la compatibilité entre les activités relatives aux ressources qui ont été définies et les zones d'utilisation des terres délimitées pour les besoins de la politique. La notion de matrice présentée dans la politique relative au versant oriental est passablement complexe. Les matrices qui sont constituées pour les besoins de la planification infrarégionale de la zone boréale n'ont pas besoin d'être aussi complexes. (La matrice révisée (en 1984) applicable au versant oriental est présentée au tableau 3.2). S'il n'existe pas déjà de matrice activité/zone (dans les cas où nul plan régional n'a été produit, par exemple), la première tâche de l'équipe est souvent d'en créer une. Chaque représentant des organismes participants formule une proposition portant sur l'application de la matrice à la zone de planification ou réclamant la révision des zones existantes à la lumière de nouvelles informations ou de nouveaux besoins qui se seraient manifestés entretemps. L'équipe établit ensuite une liste d'objectifs relatifs au secteur des ressources et qui concernent toute la zone de planification. Chaque membre de l'équipe identifie les problèmes que posent le zonage et les autres objectifs sectoriels pour les objectifs relatifs au secteur des ressources dont il s'occupe plus particulièrement. Les manques relevés doivent être quantifiés

---

1 A System for Integrated Resource Planning in Alberta (Système de planification intégrée des ressources en Alberta), juin 1983, p. 19.

Tableau 3.2

Activités compatibles par zone d'utilisation des terres sur le versant oriental (révisé en 1984)

ZONE / ACTIVITÉ	1 PROTECTION	2 FAUNE MENACÉE	3 UTILISATION SPÉCIALE	4 LOISIRS-TYPE GÉNÉRAL	5 UTILISATIONS MULTIPLES	6 AGRICULTURE	7 INDUSTRIE	8 INSTALLATION
Loisirs sans véhicule à moteur	C	C	P	C	C	C	P	C
Pêche	C	C	P	C	C	C	P	C
Chasse	C	C	P	P	C	C	P	X
Étude scientifique	C	P	P	P	C	C	C	C
Piégeage	C	P	P	P	C	C	X	X
Pistes sans véhicule à moteur	P	P	P	C	C	C	X	C
Transports et corridors de lignes de transmission	P	P	P	P	C	C	C	C
Camping sauvage	P	P	P	C	C	C	X	X
Loisirs à forte participation	P		P	C	C	P	P	C
Activités hors route avec véhicule	X	P	P	P	C	C	C	C
Exploitation forestière	C	P	P	P	C	C	C	P
Pâturage domestique	X	P	P	P	C	C	X	P
Exploration et exploitation - pétrole et gaz naturel	X	P	P	P	C	C	C	P
Exploration et exploitation - charbon	X	P	P	P	C	C	C	X
Exploration et exploitation - ressources minérales	X	P	P	P	C	C	C	X
Camping sur terrain aménagé	X	P	P	C	C	P	P	C
Développement commercial	X	X	P	P	P	P	P	C
Développement industriel	X	X	P	X	C	P	C	P
Subdivisions résidentielles	X	X	P	P	P	C	P	C
Culture	X	X	P	X	P	C	P	P

C Utilisations compatibles - utilisations considérées comme compatibles avec la vocation de la zone d'utilisation des terres, sous réserve d'observer des lignes directrices et une réglementation relative à l'utilisation des terres normales.

P Utilisations permises - utilisations qui peuvent être compatibles avec la vocation de la zone d'utilisation des terres dans certaines circonstances et sous réserve de certaines conditions et de l'exercice d'un certain contrôle au besoin.

X Utilisations non permises - utilisations qui ne sont pas compatibles avec la vocation ou les possibilités de la zone d'utilisation des terres.

dans la mesure du possible; il faut également formuler des propositions de rechange et définir leur incidence sur tous les secteurs de ressources.

Une AGR est une sous-unité d'une zone de planification qui représente un territoire dans lequel l'ensemble de la gestion relève d'une vocation commune. La définition de l'AGR dépend des caractéristiques physiques locales, du potentiel de mise en valeur des ressources et du contexte global de la stratégie de gestion du territoire (par exemple: aire verte à usages multiples par opposition à aire jaune destinée à l'agriculture). A chaque AGR se rattachent un objectif ou un ensemble d'objectifs de gestion définis en termes généraux. L'objectif de gestion est défini par l'intermédiaire d'un énoncé qui indique la forme dominante d'utilisation des terres et énumère (habituellement par ordre décroissant de priorité) d'autres formes d'utilisation que pourrait supporter la même AGR. L'importance des AGR tient au fait qu'elles constituent le niveau le plus détaillé de l'intégration (dans les plans d'intérêt infrarégional) et que l'énoncé des objectifs établit les paramètres qui permettront de résoudre ou d'éviter les conflits d'utilisation des ressources qui pourraient survenir pendant ou après la mise en oeuvre du plan.

Fondant son travail sur les données disponibles, sur la matrice activité/zone et sur son expérience de la gestion, l'équipe identifie ce qui semble constituer des sous-unités cohérentes qui peuvent répondre à une certaine demande - en matière d'utilisation des ressources et en protection - déjà déterminée par elle. Elle recherche un consensus de base sur l'affectation idéale des terres de la totalité de la zone de planification en déterminant les limites et les objectifs relatifs aux ressources d'une AGR à la fois jusqu'à ce que toute la zone de planification ait été incorporée à une AGR ou à une autre.

Cette démarche crée une situation dans laquelle l'ordre de priorité des types d'utilisation dans la zone de planification (par-delà ce qui a pu être établi dans le cadre d'un plan de niveau supérieur) se construit implicitement comme suite aux décisions prises par l'équipe de planification.

Les membres de l'équipe de planification passent en revue (soutenus en cela par les ressources internes de l'organisme dont ils sont issus) les conséquences du projet et modifient leurs positions de principe en conséquence. Quand c'est possible, l'équipe de planification résout les différences et les conflits entre les diverses politiques possibles par le processus de l'analyse de l'incidence sur l'ensemble des objectifs associés au secteur de ressources, processus qui se déroule durant les réunions de l'équipe de planification, puis, par la suite, dans le cadre de la revue interne de chaque organisme, ainsi qu'en conséquence des compromis faits dans le cadre des réunions des Comités régionaux de gestion des ressources (CRGR) qui examinent la mise au point des plans intégrés. (Ces réunions sont coordonnées par un Coordonnateur régional-ressources, qui appartient à la Direction de l'évaluation et de la planification des ressources et qui relève du sous-ministre adjoint responsable de cette direction.) Nous observons ici l'application du principe "information-choix-action".

Par l'intermédiaire de son coordonnateur et de l'organisation de la Direction de l'évaluation et de la planification des ressources, l'équipe de planification renvoit les conflits non résolus au Comité d'intégration-ressources (CIR). Elle peut préconiser que certaines solutions particulières soient retenues et donner les raisons de sa préférence. Cette façon de faire contribue à clarifier les enjeux aux yeux des membres du CIR. A ce moment, la décision du CIR est communiquée, par l'intermédiaire de la Direction de la planification et de l'évaluation des ressources, au Comité consultatif-ressources naturelles (sous-ministres adjoints), à titre d'information. L'information peut aussi parvenir à un SMA siégeant au comité par l'intermédiaire d'une filière interne de l'organisme auquel il est rattaché. Vraisemblablement, pour ce qui est des questions de politiques éminemment délicates, le SMA aura été mêlé de près aux travaux prévus à l'étape de l'examen des différentes politiques possibles et il aura fait connaître sa position à l'égard des enjeux qui y auront été discutés. De façon générale on peut dire que le CIR est le mécanisme le plus élevé à revoir, réviser et endosser ce qui donne comme résultat l'étape de l'examen des différentes politiques possibles. Ce faisant, le CIR est comptable d'indiquer à l'équipe de planification l'orientation qui permettra à l'étape suivante de survenir.

3.3.2.4 L'objectif premier de l'étape relative aux **différentes conceptions possibles** est d'établir une série de lignes directrices de gestion écrites. Ces lignes directrices indiquent la marche à suivre pour atteindre les objectifs de gestion intégrée. Elles prennent la forme d'énoncés généraux conçus à l'usage des gestionnaires des ressources aux prises avec des décisions précises à prendre chaque jour dans le domaine de la gestion des ressources. L'énoncé doit renfermer des dispositions autorisant la poursuite d'objectifs particuliers potentiellement conflictuels. Les lignes directrices applicables à des régions où les utilisations sont intenses et conflictuelles sont souvent passablement détaillées et renferment des éléments de décision normalement associés à des plans opérationnels de gestion des ressources ou à des plans de gestion des terres propres à un lieu particulier. C'est plus souvent le cas en planification infrarégionale et locale, en raison des niveaux supérieurs d'utilisations conflictuelles qu'il faut concilier. Les plans d'intérêt infrarégional applicables à des lieux extérieurs au versant oriental renferment des lignes directrices moins détaillées que les plans relatifs au versant oriental.

Les énoncés de conceptions possibles (lignes directrices de gestion), accompagnés des objectifs de gestion sélectionnés et approuvés préalablement, sont relayés au CRGR et au CIR par la Direction de l'évaluation et de la planification des ressources, comme il a été indiqué à l'étape de l'examen des différentes politiques possibles. Il arrive que les énoncés de conceptions ne renferment pas d'élément de choix clairement défini; ce n'est que quand l'équipe ne parvient pas à faire le consensus que des options sont indiquées. Le CIR approuve et révise comme il se doit le document portant les autres conceptions possibles et les commentaires du CRGR sont notés. Le CIR est comptable d'enjoindre l'équipe de planification d'aller de l'avant et de lui donner toutes les consignes nécessaires. Si les enjeux ont évolué au point où le CIR lui-même a besoin de consignes, il peut renvoyer le problème au Comité consultatif-ressources naturelles (composé des SMA des organismes).

3.3.2.5 Une fois une option de conception approuvée, **le plan provisoire et le plan définitif** suivent rapidement. L'équipe établit le plan provisoire, qui renferme un énoncé général des modalités de mise à exécution. Ce plan provisoire est examiné et endossé par le CRGR et le CIR suivant la manière

indiquée aux deux étapes précédentes. Après l'endosssement, l'équipe établit un plan définitif qui tient compte des révisions. Cette fois-ci, après approbation par le CIR, le plan définitif est transmis, sous forme de sommaire-programme, au Comité consultatif-ressources naturelles, qui endosse les politiques, réclame au besoin que certaines modifications soient apportées au plan et en préconise l'approbation.

Quand le plan définitif a été approuvé par les sous-ministres adjoints qui composent le Comité de coordination-ressources naturelles, le processus décisionnel se détache du domaine de la bureaucratie pour entrer dans celui de la politique. Ainsi, le sous-ministre des Ressources renouvelables, qui, au sein de la bureaucratie qui assure la gestion des ressources en terres de la Couronne, occupe le poste hiérarchiquement le plus élevé, préconise l'approbation de chaque plan définitif par le Comité du Cabinet en s'adressant au ministre adjoint des Terres publiques et de la faune, qui est une personnalité politique. Le Ministre adjoint met alors en branle le processus d'examen par le Comité du Cabinet sur la planification économique et la mise en valeur des ressources. Le Comité du Cabinet donne ensuite son approbation et détermine l'orientation et l'interprétation des politiques. C'est sur cette activité que prend fin la mise au point du plan définitif.

3.3.3 Mise en oeuvre du plan

Considérée du point de vue de la planification, la mise en oeuvre du plan n'en constitue qu'une des nombreuses étapes. Du point de vue plus global de la gestion des ressources, elle marque une transition nette de la planification à la gestion opérationnelle. Des modalités de mise en oeuvre du plan de gestion intégrée des ressources ont été élaborées au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles et elles ont été bien accueillies par d'autres organismes.

La mise en oeuvre est centrée sur les lignes directrices particulières à l'AGR et sur les grands objectifs de gestion de la sous-région. Les grands objectifs de gestion et les intentions de la gestion de l'AGR sont considérés comme étant des énoncés de la potitique du gouvernement et ne peuvent être modifiés qu'à la faveur d'une procédure officielle d'amendement. Dans le

contexte de ces énoncés de politique, toutefois, le processus de mise en oeuvre permet aux organismes de gestion des ressources d'élaborer, de modifier ou de supprimer au besoin des objectifs ou des lignes directrices particuliers si l'efficacité et l'efficience de l'intégration des utilisations et des activités l'exigent. Cette souplesse facilite la mise en oeuvre du plan dans les conditions actuelles de la gestion.

Les quatre grandes activités de l'étape de la mise en oeuvre sont les suivantes:

1. la réitération des initiatives découlant du plan de gestion des ressources et l'identification des organismes responsables qui y sont associés
2. la conception et la documentation de plans de travail pour la poursuite des objectifs de l'initiative
3. l'estimation des coûts et des avantages de l'initiative
4. la recommandation d'une date à laquelle on procédera à une revue majeure du plan.

3.3.3.1 Attributions aux fins de la mise en oeuvre

La responsabilité de la mise en oeuvre échoit principalement au Comité régional de la gestion des ressources (CRGR). Celui-ci doit s'acquitter des tâches indiquées ci-dessus, superviser l'établissement du document de mise en oeuvre, qui expose les résultats de ces activités, et superviser les activités des organismes responsables participants.

Pour les besoins de l'exécution des activités de mise en oeuvre, l'effectif du CRGR est élargi de manière à inclure spécialement les directeurs régionaux d'autres organismes, conformément au mandat du plan et à la liste des organismes responsables. Fait également partie du Comité le Coordonnateur régional-ressources, qui est un membre régional de la Direction de l'évaluation et de la planification des ressources. Cette personne est responsable de la production matérielle du document de mise en oeuvre, d'assurer la liaison entre le CRGR et les autres mécanismes de planification et celle entre les organismes mêmes, pour conférer à l'étape de la mise en oeuvre son caractère opérationnel. Ce rôle est très semblable à celui du coordonnateur de l'équipe de planification.

Le Comité d'intégration-ressources (CIR) doit résoudre les conflits et interpréter la politique sur les enjeux et les préoccupations qui ne peuvent être résolus par le CRGR. De même, lorsque les circonstances l'exigent, la résolution des conflits et l'interprétation de la politique doivent être accomplies par le Comité consultatif-ressources naturelles et le Conseil de coordination-ressources naturelles.

3.3.3.2 Modalités de mise en oeuvre

Les modalités d'établissement du document de mise en oeuvre du plan de gestion intégrée des ressources sont les suivantes:

1. L'équipe de planification passe le plan en revue et constitue la liste de toutes les initiatives ou de tous les engagements qu'il comporte, avec l'organisme ou les organismes responsables de la réalisation de chacun.

2. Le Comité régional de gestion des ressources revoit la liste et retient les points susceptibles d'être mis à exécution de façon prioritaire. L'horizon chronologique de ce programme de travail prioritaire peut varier en fonction de la nature du plan, mais il s'établit généralement à cinq ans.

3. Les organismes responsables proposent des plans de travail suggérant des participants ainsi que des dates de début et d'achèvement des travaux.

4. Le CRGR se réunit pour mettre la touche finale à toutes les parties des plans de travail et pour inscrire le calendrier des sous-projets à l'intérieur d'un programme de travail prioritaire fondé sur un chemin critique. A ce moment, les organismes qui requièrent un enrichissement ou un étoffement de leur programme pour atteindre leurs objectifs dans le contexte du programme de travail prioritaire doivent indiquer la nature de leurs besoins et les conséquences à prévoir s'il n'y est pas satisfait.

5. Le document endossé par le CRGR est envoyé aux sous-ministres adjoints des organismes membres du CRGR, qui l'examinent et formulent des commentaires ou proposent des modifications s'il y a lieu.

6. Le CRGR fixe le moment (intervalle) auquel on procédera au premier examen majeur (l'intervalle déterminé sert de guide et peut être modifié au besoin).

7. Le document de mise à exécution approuvé par le CRGR est envoyé au Comité d'intégration-ressources, pour fin d'information.

Le plan de travail indiqué au point 3 oriente l'action du CRGR en donnant des indices sur les types d'information qu'exige le processus. Il s'agit notamment d'indices qui orientent la catégorisation des éléments du plan dans le cadre de la gestion opérationnelle, d'autres qui orientent la mise en marche des activités que comporte l'étape de la mise en oeuvre et le choix de l'information que requiert leur exécution, de l'information nécessaire pour justifier la poursuite des activités prévues dans le plan et pour évaluer les progrès accomplis dans l'exécution des initiatives planifiées.

3.3.4 Examen rétrospectif et mise à jour du plan

Les plans de gestion intégrée des ressources d'intérêt infrarégional font l'objet d'examens rétrospectifs mineurs et majeurs. Les examens mineurs surviennent chaque année et peuvent donner lieu à une révision des objectifs et des lignes directrices de gestion applicables à certaines AGR. Les examens majeurs surviennent au bout de périodes fixées dans les documents de mise en oeuvre. A cette occasion, tous les aspects du plan de gestion peuvent faire l'objet d'un examen et d'une révision.

Les examens annuels mineurs sont liés à l'examen du document de mise en oeuvre des plans intégrés. A cette occasion, les membres du CRGR donnent un aperçu de ce que l'organisme dont ils sont issus entend faire au cours de l'année à venir. Ils passent en revue et analysent les activités de l'année écoulée ainsi que les différences entre elles et celles indiquées dans le document de mise en oeuvre. A ce moment, dans la mesure où il le juge nécessaire, le CRGR examine et modifie les activités et les lignes directrices de gestion particulières d'un plan intégré. Les résultats de l'examen annuel sont consignés dans un rapport annuel sur le plan intégré. Le rapport est envoyé au SMA de chaque organisme concerné, qui l'examinera et formulera des commentaires. Le CRGR prend les mesures correctives qu'appellent les commentaires du SMA. Le rapport annuel est aussi envoyé au CIR pour fin d'information. Des rapports annuels d'avancement des travaux sont également mis à la disposition du public.

Dans le cadre des examens majeurs, on peut se pencher sur n'importe quel aspect du plan de gestion intégrée des ressources. Les principaux objectifs des examens majeurs doivent faire en sorte que le plan de gestion intégrée reflète l'orientation actuelle de la politique provinciale et régionale, qu'il existe une cohérence générale entre les plans et les régions et que les autres changements significatifs soient reconnus et pris en compte dans le plan.

Les examens majeurs sont coordonnés par le CIR travaillant de concert avec le CRGR concerné. Le CRGR recommande la tenue d'un examen majeur s'il estime qu'il y a lieu de la faire et le CIR prend la décision d'y procéder ou non. L'examen majeur comprend les activités d'un examen annuel, porte une attention particulière à la situation actuelle de la politique provinciale et régionale pertinente et suppose le même degré de participation du public que les étapes précédentes de l'exécution du plan.

3.3.5 Modifications apportées au plan (entre les examens majeurs)

Pour modifier une limite de zone de planification, un objectif général de gestion des ressources, une limite d'aire de gestion des ressources, la vocation d'une aire de gestion des ressources et, le cas échéant, le zonage aux fins de l'utilisation des terres ou la matrice activité/zone, il faut obligatoirement suivre un processus officiel de modification. Tout organisme du gouvernement de l'Alberta et tout particulier peuvent réclamer la modification d'un plan. Comme les modifications de politique ou les modifications d'importance majeure doivent être faites avec la participation du public, c'est celui qui réclame une modification qui doit assumer les frais associés à la convocation d'une réunion publique et à la publicité entourant cet événement.

Quand une proposition concerne des intérêts d'importance interministérielle, l'affaire relève des SMA du Conseil de coordination-ressources naturelles. Les questions d'ordre administratif, la "cuisine" et les propositions mineures qui concernent un lieu restreint peuvent être traitées par le SMA d'ERN responsable des Ressources renouvelables si les décisions à prendre portent sur les terres publiques, les

forêts ou la pêche et la faune. L'endossement d'une proposition susceptible de modifier fondamentalement le sens d'un plan peut donner lieu à la tenue d'un examen majeur. Toute décision à l'égard des propositions doit être endossée par le ministre adjoint des Terres publiques et de la Faune ou une personne agissant en son nom. Les modifications qui supposent une importante décision de principe peuvent être renvoyées au Comité du Cabinet sur la planification économique et la mise en valeur des ressources ou au Comité du Cabinet sur le développement rural, qui trancheront.

3.3.6 Participation du public

Le SPIR reconnaît la nécessité et l'utilité de la consultation et de la participation du public à presque toutes les étapes du processus de planification. Parce que chaque situation est unique et que le plan doit être conçu en conséquence, on a évité de concevoir un mode opératoire figé pour le Programme de participation du public administré par la Direction de l'évaluation et de la planification des ressources. Un élément s'y retrouve toutefois constant: le Comité consultatif de la planification intégrée de l'Alberta. Ce Comité permanent conseille directement le ministre adjoint des Terres publiques et de la Faune. Il se compose de six grands groupes d'intérêt provinciaux qui se préoccupent de l'utilisation des terres publiques et de l'exploitation des ressources:

- Alberta Fish and Game Association
- Alberta Forest Products Association
- Canadian Petroleum/Independant Petroleum Association of Canada
- Alberta Wilderness Association
- Unifarm Association

L'action du Comité consultatif de la planification intégrée de l'Alberta se situe surtout au niveau provincial de la politique de planification intégrée. Le Comité rencontre le ministre adjoint et formule à son intention des recommandations concernant les politiques relatives à la planification intégrée, comme la politique relative au charbon et la politique relative à la reconnaissance par hélicoptère. Les groupes d'intérêt sont tenus de préserver la confidentialité de l'échange d'information quelles que soient les décisions prises par le Ministre adjoint comme suite aux conseils qu'il a entendus.

Un deuxième élément distinctif de la participation du public est constitué par l'admission, à titre de participants à la planification, des groupes d'intérêt provinciaux, y compris ceux qui composent le Comité consultatif de la planification intégrée des ressources de l'Alberta. Le coordonnateur de l'équipe de planification leur demande leur point de vue sur les enjeux de la planification et sur les décisions de planification prises par l'équipe avant de soumettre celles-ci à l'endossement du CIR. Les gens de la Direction de l'évaluation et de la planification des ressources produisent un document technique qui tient également compte des points de vue du public.

En ce qui concerne la participation des particuliers, le Programme de participation du public a acquis une souplesse appréciable. L'accent est mis massivement sur la communication directe avec le public, habituellement opérée par la diffusion de bulletins d'information et par la tenue de réunions publiques. Cette ouverture sur le grand public constitue un autre développement relativement récent. Commencée en 1982, elle est maintenant fermement établie et alimentée par un budget approprié.

Les plans infrarégionaux qui concernent le versant oriental suscitent de l'intérêt chez les Albertains en raison du grand attrait de la région, pour toutes sortes de gens, sur le plan des loisirs. Sur plusieurs autres plans, l'intérêt est limité aux seuls résidents de la région concernée. Chaque situation exige différents types d'information et de méthodes de participation active.

Les mesures prévues au Programme de participation du public consistent à réunir de l'information de base, à identifier le public qui a un intérêt pour le plan et à déterminer le degré de participation qu'il convient de viser. L'intérêt exprimé par le public comme suite aux études et aux efforts d'information interactive détermine le degré de participation pour chaque plan.

Le CIR joue un rôle clé dans la mise au point d'un programme de participation du public. Non seulement il doit examiner ce qu'il ressort des rapports des gens de la Direction de l'évaluation et de la planification des ressources qui s'occupent de la participation du public et retenir un certain

nombre de lignes de conduite possibles, mais il doit en outre être prêt à défendre les décisions qu'il prend à l'égard des enjeux et des suggestions formulées par le public en participant à des colloques publics.

Tous les participants sont sur le même pied. Ni l'éducation, ni la profession, ni la vocation, ni l'appartenance à un groupe d'intérêt ne déterminent le degré de participation. Tous les participants reçoivent la même information et les mêmes réponses détaillées, les mêmes rapports d'avancement des travaux, la même documentation.

3.3.7 Résumé

Le Système de planification intégrée des ressources repose sur des modalités caractérisées par la souplesse et qui sont en constante évolution. Le système est sous-tendu par six principes de planification qui orientent le processus consistant à mettre au point des modalités de planification. Les principes centrés sur la "gestion intégrée des ressources" exigent que le processus décisionnel prenne la forme d'efforts concertés déployés par des équipes de spécialistes des terres et des ressources cherchant à en arriver à un concensus.

Le Système de planification intégrée des ressources est un système hiérarchique comportant quatre niveaux de planification: provincial, régional, infrarégional et local. Dix organismes gouvernementaux participent de façon régulière à la planification intégrée. Cinq d'entre eux font partie du ministère de l'Énergie et des Ressources natuelles. Les dix organismes n'ont pas tous des mandats de gestion des terres et des ressources, mais tous s'intéressent d'une façon ou d'une autre à la mise en valeur des ressources et possèdent des compétences soit dans le domaine de la mise en valeur des ressources, soit dans celui de la planification en Alberta. Quel que soit leur mandat respectif, ils sont tous sur un pied d'égalité lorsqu'il s'agit de prendre des décisions de planification.

Les grands mécanismes de planification et d'examen qui élaborent les plans sont représentatifs de la hiérarchie d'autorité au gouvernement:

gestionnaires des terres et des ressources ou personnel sur le terrain, directeurs sur le terrain (ressources), sous-ministres adjoints et sous-ministres. La classe politique est représentée par le ministre adjoint de l'Énergie et des Ressources naturelles et les membres du Cabinet provincial qui composent le Comité du Cabinet sur la planification économique et la mise en valeur des ressources.

Le processus de planification compte six étapes ou mesures:

1. Mandat
2. Collecte et analyse des données
3. Différentes politiques possibles
4. Différentes conceptions possibles
5. Plan provisoire
6. Plan définitif.

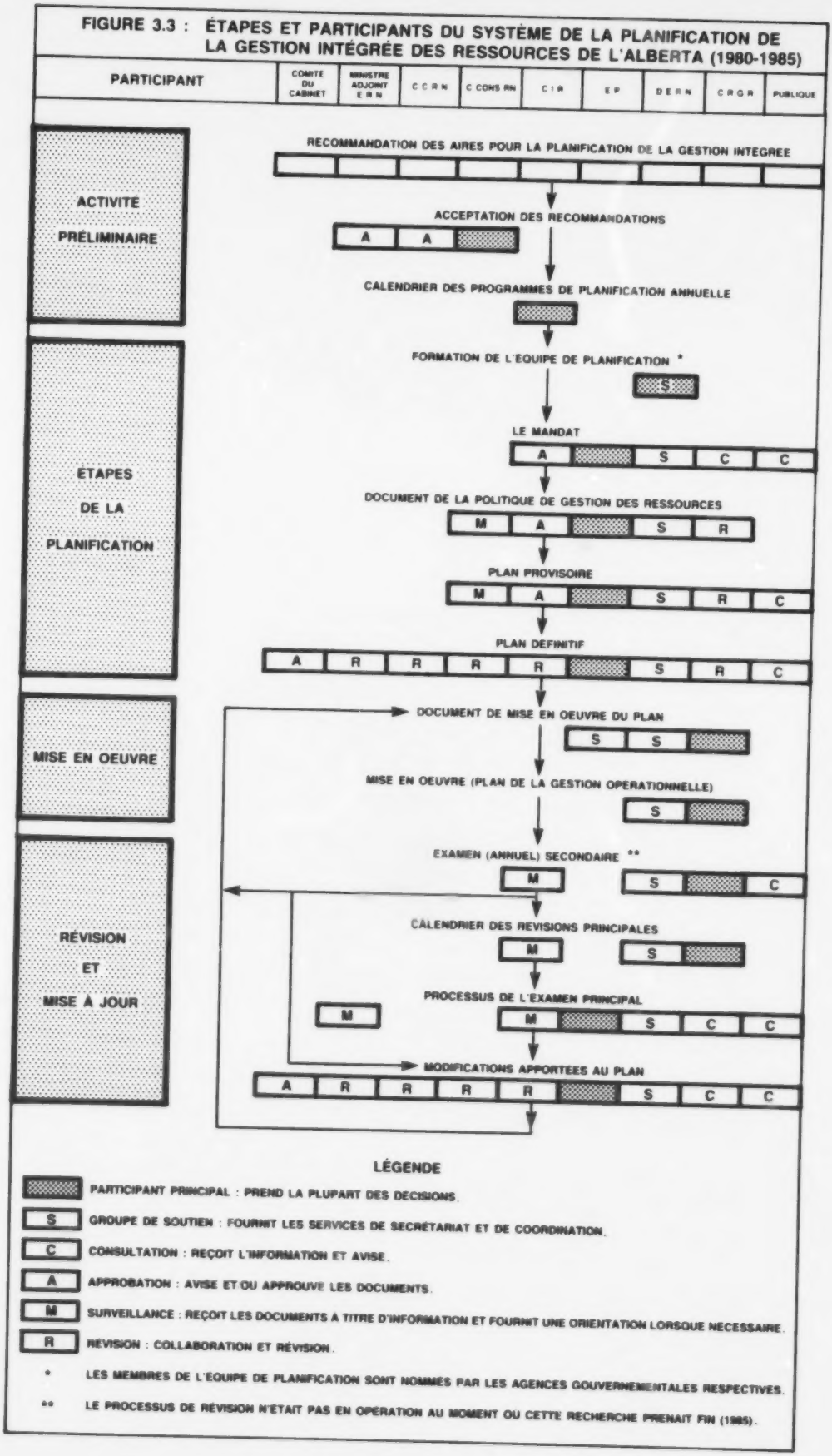
La majeure partie de la responsabilité à l'égard des décisions qui orientent la mise au point du plan de la première à la septième étapes échoit à un comité de l'administration centrale composé de directeurs. Ceci dit, les directeurs régionaux exercent une influence considérable. La planification active relève d'une équipe de spécialistes en ressources et en terres qui travaillent dans la région où se situe la zone de planification. Deux outils dominent la méthode de planification. La matrice activité (relative aux ressources)/zone (d'utilisation des terres) permet de centrer l'attention de l'équipe sur le rapport logique entre les terres et les formes potentielles d'utilisation des ressources et de la détourner du mandat et des intérêts particuliers de l'organisme d'où proviennent les membres de l'équipe. L'emploi de cet outil à titre d'élément permanent du plan est en déclin. La notion d'aire de gestion des ressources a gagné beaucoup d'appuis. Dans l'application concrète de cette notion, il s'agit pour l'équipe de diviser la zone de planification en unités de gestion rationnelles auxquelles elle peut assigner des objectifs de gestion. La structure qui résulte de cette démarche permet de tester individuellement et collectivement les objectifs définis par chaque organisme. L'un des principaux éléments du plan définitif est la liste de lignes directrices applicables à la gestion des ressources qui sont élaborées pour l'ensemble de la zone de planification et pour chaque AGR en particulier.

La mise en oeuvre du plan incombe au CRGR. Le document de mise en oeuvre en énonce les termes et opère la jonction entre le plan et le système de gestion intégrée des ressources. Deux niveaux d'examen rétrospectif du plan sont prévus. Les examens annuels sont sélectifs et ils sont liés à l'examen des activités et des plans de mise en oeuvre régis par le CRGR. L'examen majeur est global par nature et il incombe au CIR. Les plans peuvent être modifiés en tout temps au moyen d'un processus officiel qui fait appel au besoin à la participation du public.

La participation du publ.c dans le processus de planification vient d'avoir un appui politique considérable. Actuellement, son essor devient rapide et sa mise en oeuvre prend de l'ampleur.

La figure 3.3 donne un aperçu général graphique du processus de planification de la gestion des ressources intégrées de l'Alberta. Elle montre les principales étapes consécutives, en commençant par le choix de la zone de planification, puis la planification proprement dite jusqu'à la mise en oeuvre et l'examen de ce processus.

FIGURE 3.3 : ÉTAPES ET PARTICIPANTS DU SYSTÈME DE LA PLANIFICATION DE LA GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES DE L'ALBERTA (1980-1985)



LÉGENDE

- PARTICIPANT PRINCIPAL : PREND LA PLUPART DES DECISIONS.
- S — GROUPE DE SOUTIEN : FOURNIT LES SERVICES DE SECRÉTARIAT ET DE COORDINATION.
- C — CONSULTATION : REÇOIT L'INFORMATION ET AVISE.
- A — APPROBATION : AVISE ET OU APPROUVE LES DOCUMENTS.
- M — SURVEILLANCE : REÇOIT LES DOCUMENTS A TITRE D'INFORMATION ET FOURNIT UNE ORIENTATION LORSQUE NECESSAIRE.
- R — REVISION : COLLABORATION ET RÉVISION.
- * LES MEMBRES DE L'EQUIPE DE PLANIFICATION SONT NOMMES PAR LES AGENCES GOUVERNEMENTALES RESPECTIVES.
- ** LE PROCESSUS DE RÉVISION N'ÉTAIT PAS EN OPÉRATION AU MOMENT OU CETTE RECHERCHE PRENAIT FIN (1985).

DEUXIÈME PARTIE

- L'ANALYSE DE LA PRATIQUE -

4. PREMIÈRE ÉTUDE DE CAS: LE PLAN RELATIF A LA SOUS-RÉGION DE LA RIVIÈRE CASTLE

Le plan relatif à la sous-région de la rivière Castle fut le premier plan d'importance infrarégionale à avoir été entrepris. La région de la rivière Castle avait préalablement, c'est-à-dire au moment de l'élaboration de la politique relative au versant oriental, obtenu une cote de priorité de planification élevée par le comité interministériel de planification du versant oriental.

Au moment du démarrage du plan relatif à la rivière Castle, les seuls éléments actifs du système de planification étaient l'équipe de planification et le CIR. Les étapes du processus de planification, encore qu'on leur donnait un nom quelque peu différent, étaient les mêmes que celles décrites à la section 2 du présent document. Nulle formation particulière des membres de l'équipe de planification ne fut entreprise. Généralement, on peut dire que les compétences en matière de planification intégrée se concentraient essentiellement dans la Direction de la planification des ressources, à laquelle il incombait de coordonner les activités de planification et de mettre au point les premières techniques, méthodes et approches de planification.

4.1 Démarrage

La démarche de planification commença en juin 1977 en vertu d'une décision du Comité interministériel des sous-ministres adjoints de l'Énergie et des Ressources naturelles et des Loisirs, des Parcs et de la Faune de l'Alberta, lequel avait statué que l'élaboration d'un plan interministériel applicable à la région de la rivière Castle constituait une priorité. L'équipe de planification était au départ composée des représentants de deux ministères: le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (ERN) et le ministère des Loisirs, des Parcs et de la Faune (LPF). Les organismes représentés par des participants à part entière au sein de l'équipe étaient le Service des forêts de l'Alberta (ERN), la Division des terres publiques (ERN), la Division de l'aliénation des ressources minérales (ERN), la Division des

parcs provinciaux (LPF), la Division des pêches et de la faune (LPF[1]) et la Division du développement des loisirs (LPF). Dans la proposition de planification, ces organismes étaient indiqués comme étant les "premiers clients". Sept autres organismes gouvernementaux provinciaux et six autres organismes et personnalités politiques étaient mentionnés comme étant des "conseillers" aux fins du processus.

La Figure 4.1 énumère les principales activités de planification et leurs résultats dans l'ordre chronologique. Le lecteur pourra ainsi se représenter visuellement les rapports entre les diverses activités de planification.

4.2 Mandat

La première tâche de l'équipe de planification consistait à établir son mandat. Cette démarche fut résumée dans un document intitulé Planning Proposal Castle River Planning Area (Proposition de planification: zone de planification de la rivière Castle). On pouvait y lire que les trois buts principaux de la démarche de planification étaient les suivants:

> "Élaborer, pour la zone de planification, un plan de gestion intégrée qui prescrira les modes d'utilisation et de mise en valeur des ressources dans l'avenir.
>
> Identifier les problèmes d'aliénation des terres et d'utilisation des ressources au moyen de discussions avec les organismes de gestion des ressources concernés.
>
> Affiner la politique régionale de gestion des ressources du versant oriental et en faciliter la mise en oeuvre par l'élaboration d'un plan de gestion intégrée"[2].

---

1 La Division des pêches et de la faune faisait à l'époque partie du ministère des Loisirs, des Parcs et de la Faune. Elle fut rattachée au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles peu après, et longtemps avant que le processus de planification arrive à son terme.

2 Planning Proposal Castle River Planning Area (Proposition de planification: zone de planification de la rivière Castle), Direction de la planification des ressources, ERN, 20 décembre 1977, révisé en mars 1978, p. 5.

Figure 4.1 SOMMAIRE DE L'ÉLABORATION DU PLAN RELATIF À LA RIVIÈRE CASTLE

Étapes	Activités principales	Date
1 Mandat	-Démarrage de la planification-région de la rivière Castle	**1977** Juin
	-Projet accepté travail sur le terrain achevé	Déc.
		1978 Jan.
2 Collecte et analyse des données	-Élaboration de la classification écologique des terres	Fév.
	-Document de base achevé	Août
	-Première ébauche du plan	**1979-1980**
3 Option de politique	-Décision de repeter l'étape de l'option de politique	**1981** Jan.
	-Réécriture de l'option de politique	Fév.
	-Refonte du zonage	Avril
	-Introduction de la notion d'AGR	Juin
	-L'equipe identifie les problèmes de politiques	Juil.
	-Présentation au CIR du document de la politique de gestion	Sept.
	-Directives du cabinet, objet: zone 4	**1982** Fév.
	-Directives du CIR à l'équipe, objet: zonage	Mars
	-Le CIR approuve la politique de gestion des ressources	Mai
	-Publication de la politique de gestion des ressources	Juil.
4 Conception du plan	-Élaboration par l'équipe des lignes directrices applicables à l'AGR	Sept.
		1983 Jan.
5 Ébauche du plan	-Les propriétaires de ranchs expriment leurs préoccupations au sujet du rattachement de terres de la zone blanche à la zone verte	Juin
	-Ébauche du plan avilisée par le CIR	Juil.
	-Rejet de l'exclusion des développements pétroliers et gaziers sur le Front Range à la faveur de l'examen public	Oct.
	-Le CConsRN étend la zone 4 au Front Range	Nov.
	-L'équipe reformule les lignes directrices applicables à l'AGR	Déc.
	-Le ministre adjoint avalise les changement ci-dessus	**1984** Jan.

Outre qu'il définit les limites officielles de la zone de planification, le mandat énumère les préoccupations et les enjeux concernant les ressources. Il énonce également la portée de la démarche de planification. On y indique en effet que l'orientation du plan de gestion intégrée "sera alignée sur la politique régionale relative au versant oriental, qu'elle précisera en indiquant les types d'utilisations ou de développements qui pourront être entrepris sur les terres publiques ainsi que leur lieu précis et leur degré d'intensité". L'énoncé explique encore que "... la politique identifie les zones qui présentent un potentiel élevé pour les loisirs et que le plan de gestion intégrée affine le tout en délimitant les aires particulières en précisant les utilisations auxquelles ces dernières seront consacrées. Le plan de gestion intégrée ne cherchera toutefois pas à imposer un mode d'aménagement d'un lieu ou un type d'installation"[1]. Ce mandat garantissait la constante prise en ligne de compte des zones d'utilisation des terres dans le plan infrarégional, mais, pour ce qui était de la portée du plan, il laissait beaucoup de place à la discussion et au raffinement.

Le Tableau 4.1 présente la version originale (1977) de la matrice activité/zone conçue pour les besoins de la politique relative au versant oriental. Celle-ci a fait office de plan régional pour les besoins de la démarche de planification concernant la sous-région de la rivière Castle.

Le mandat comprend également un énoncé concernant la mise en oeuvre du plan. On y indique que les organismes opérationnels dont les responsabilités concernent les ressources mettraient le plan en oeuvre et que le SFA conserverait la responsabilité de la gestion du bois, des pâturages, des ressources associées aux loisirs et des bassins hydrographiques à l'intérieur de la zone verte. On y indique également que la Division des pêches et de la faune du ministère des Loisirs, des Parcs et de la Faune participerait à la gestion de la faune. L'énoncé ne cherchait pas à préciser comment la Division des pêches et de la faune s'acquitterait de cette fonction. Pour beaucoup de participants, l'énoncé signifiait que la gestion de la zone faunique menacée relevait de la Division des pêches et de la faune. De même, beaucoup

---

1 Ibid., p. 7.

Tableau 4.1

Activités permises par zone d'utilisation des terres sur le versant oriental (1977)

ZONE / ACTIVITÉ	1 PROTECTION	2 FAUNE MENACÉE	3 UTILISATION SPÉCIALE	4 LOISIRS-TYPE GÉNÉRAL	5 UTILISATIONS MULTIPLES	6 AGRICULTURE	7 INDUSTRIE	8 INSTALLATION
Loisirs sans appareils mécaniques	/	/	R	/	/	/	R	/
Pêche	/	/	R	/	/	/	R	/
Chasse	/	/	R	R	/	/	R	X
Pistes sans véhicule à moteur	R	R	R	/	/	/	R	/
Activités hors route avec véhicule	X	R	R	R	/	/	/	/
Camping sauvage	R	R	R	/	/	/	/	X
Camping sur terrain aménagé	X	X	R	/	/	R	X	/
Loisirs à forte participation	R	X	R	/	/	X	X	/
Étude scientifique	/	R	R	R	/	/	X	/
Piégeage	/	R	R	R	/	/	/	X
Exploitation forestière	X	R	R	R	/	/	X	X
Culture	X	X	R	X	R	/	X	R
Pâturage domestique	X	R	R	X	/	/	X	R
Exploration et exploitation - pétrole et gaz naturel	X	R	R	X	/	/	/	R
Exploration et exploitation - ressources minérales	X	X	R	X	/	/	/	X
Exploration et exploitation - charbon	X	R	R	R	/	/	/	X
Corridors de transport et de lignes de transmission	R	R	R	R	/	/	/	/
Développement commercial	X	X	R	R	R	R	X	/
Développement industriel	X	X	R	X	/	R	/	R
Résidentiel	X	X	R	X	R	/	R	/

/ Utilisations permises - utilisations qui seront autorisées sous réserve d'observer des lignes directrices et une réglementation de l'utilisation des terres normales.

X Utilisations interdites - utilisations qui ne sont pas compatibles avec la vocation ou les aptitudes de la zone d'utilisation des terres.

R Avec restriction - utilisations qui peuvent être compatibles quand certaines conditions sont réunies et dans la mesure où l'on applique des contrôles plus stricts que les contrôles normaux.

croyaient que la gestion de la zone des loisirs de type général passerait sous celle du SFA. L'intention nette du mandat était d'éviter ce genre d'attitude "appropriative" envers les zones et les problèmes qui pourraient en découler. Cette interprétation appropriative des zones persista toutefois et elle contribua aux difficultés qui marquèrent le plan relatif à la rivière Castle pour ce qui est des enjeux de politiques.

D'aucuns ont laissé entendre que cette perspective appropriative aurait sa source dans l'attitude souvent protectionniste des organismes opérationnels, attitude qui s'était développée avec la mise en oeuvre au niveau opérationnel des dispositions de la politique relative au versant oriental. Dans le cas qui nous occupe, cette attitude est attribuée à la difficulté qu'a posée la mise en oeuvre de la politique régionale au niveau opérationnel de la gestion au jour le jour et elle n'est pas propre à la région de la rivière Castle.

4.3 Collecte et analyse des données

Les premiers travaux sur le terrain furent achevés en novembre 1977, mais l'identification des carences puis la collecte et l'assemblage des données manquantes entraînèrent une prolongation de l'étape de la collecte des données. Une classification écologique des terres fut achevée en février 1978. Son but était d'en arriver à une carte de base commune à laquelle tous les membres de l'équipe pourraient se rapporter et à une base de données spatiales qui pourrait servir d'aide à la planification. La classification incluait toute la gamme des cotes d'aptitude de l'Inventaire des terres du Canada (ITC). Ces cotes furent modifiées pour s'adapter aux nouvelles unités spatiales de la classification écologique du territoire. Malgré le bon accueil réservé à la classification écologique du territoire par les biologistes de la faune, auxquels elle procurait une masse considérable d'information sur les habitats, tous les membres de l'équipe ne croyaient pas que les données de l'ITC qui étaient incluses étaient appropriées. La collecte des données fut achevée en mars 1978 et un document intitulé The Background Paper Castle River Integrated Management Plan (Document de base: plan de gestion intégrée de la région de la rivière Castle) fut publié en août 1978 par la Division de l'évaluation et de la planification des ressources.

Ce document cherchait à intégrer l'information collectée. On y identifiait de nouveaux enjeux et de nouvelles préoccupations et on y confirmait ceux qui figuraient déjà dans le mandat. Pour ce faire, on présentait les données de base sur les ressources sur des cartes à l'échelle de 1:100 000, avec les dispositions de la politique relative aux ressources qui avaient été définies par chaque organisme. Les carences dans les données et les conflits de politiques y étaient aussi indiqués.

Bien qu'il fût dans l'ordre que le coordonnateur de l'équipe établisse le document de base et lui conserve ainsi son objectivité, le document fut par la suite jugé sans utilité. L'expérience acquise à travers les travaux relatifs à la rivière Castle démontrait que l'établissement du document de base formait un processus redondant parce que l'équipe pouvait établir et établirait effectivement les énoncés sur les conflits et les positions de principe que le coordonnateur de l'équipe indiquait dans le document de base. Il a également été suggéré que la disparition du document de base était aussi attribuable à la sensibilité des organismes envers un document unique ayant la prépondérance et susceptible d'examen. La préoccupation sous-jacente est que l'examen du plan, notamment par des groupes non gouvernementaux, pourrait faire fond sur les données pour donner à penser que les conclusions tirées n'étaient pas justes. Aux États-Unis, il est arrivé que des plans de gestion de terres publiques du National Forest System (Réseau forestier national) fassent l'objet de contestations devant les tribunaux fondées sur des arguments à l'encontre des techniques de modélisation quantitative et des interprétations des données.[1] Bien que la situation juridique en Alberta soit différente, beaucoup de planificateurs de l'utilisation des ressources de l'Alberta sont au courant des problèmes qui se sont posés aux États-Unis.

4.4 Premier plan provisoire

Entre le mois d'août 1978 et l'automne 1980, l'équipe de planification élabora des objectifs généraux pour chaque secteur de ressources, elle examina

---

1 Cortner, Hanna J. et Dennis L. Schweitzer, "Institutional Limits and Legal Implications of Quantitative Models in Forest Planning, Environmental Law, vol. 13, 1983, pp 493-516.

et redéfinit les zones d'utilisation des terres (en utilisant l'information plus détaillée collectée pour les besoins du document de base), élabora différentes conceptions possibles et mit au point un plan provisoire. Juste comme on mettait la dernière touche au plan provisoire en vue de son approbation définitive par le CIR, les membres de l'équipe et le nouveau coordonnateur[1] se rendirent compte que pour plusieurs raisons, le plan ne convenait pas et devait être révisé. Parmi ces raisons, mentionnons les implications des nouvelles données sur les pâturages et sur les aptitudes des grands pâturages naturels, données qui avaient été acquises en-dehors de la situation de planification, et l'augmentation soudaine des dommages causés par le puceron de l'écorce du pin, qui força l'abandon des programmes d'exploitation à production normale soutenue au profit d'opérations de récupération. Nombre des membres de l'équipe estimaient que les modifications qui avaient été apportées au zonage n'étaient pas ce qu'elles auraient dû être et que les lignes directrices de planification étaient souvent trop détaillées et privaient les gestionnaires des terres et des ressources de la souplesse dont ils avaient besoin. Le nouveau coordonnateur de l'équipe reconnut que les zones n'étaient pas très compatibles avec les données de la classification écologique du territoire. En conséquence, on en revint à l'étape de l'élaboration des options de politiques et on mit davantage l'accent sur l'emploi des données de la classification écologique du territoire.

4.5 Étape de l'option de politique

La reprise de l'élaboration des options de politiques pour les besoins du plan relatif à la rivière Castle eut lieu entre l'hiver 1980 et l'été 1982. Le processus comportait quatre grandes tâches:

- la refonte du zonage
- la redéfinition des objectifs de chaque organisme dans le plan spatial
- l'identification des problèmes de politiques qui entravaient les activités de planification
- la préparation et l'élaboration d'un plan de politique approuvé.

---

1 Il arrive souvent que le personnel change comme suite au roulement normal du personnel.

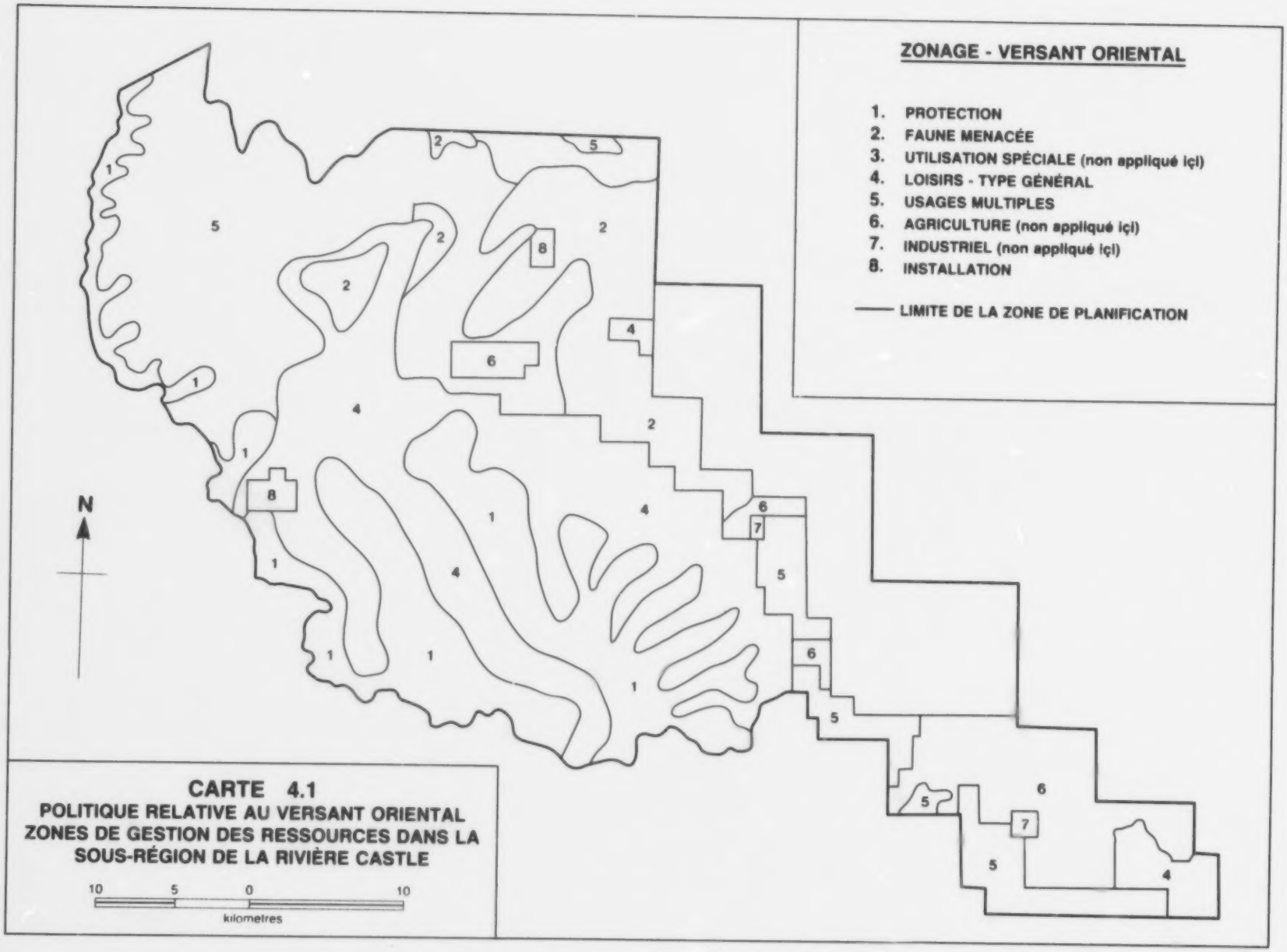
Bien qu'on s'occupa du zonage parallèlement à l'élaboration d'objectifs sectoriels, la délimitation des nouvelles zones destinées à l'approbation du CIR fut achevée la première. La conception appropriative des zones d'utilisation des terres avait persisté et elle avait été globalement résolue au moyen d'une entente entre le SFA et Loisirs et Parcs qui avait été réglée au niveau du CIR.[1] L'entente stipulait que si les terres de la zone 4 (loisirs-type général) étaient entourées par des terres de la zone 1 (protection), leur gestion incomberait au premier chef à Loisirs et Parcs; si par ailleurs des terres de la zone 4 étaient entourées de terres de la zone 5 (utilisations multiples), leur gestion incomberait alors au premier chef au SFA (voir la Carte 4.1). Par conséquent, alors qu'il participait à la redéfinition des zones en fonction des nouvelles données, le membre de l'équipe de planification était naturellement enclin à en arriver à des délimitations qui maximalisaient les responsabilités de l'organisme dont il était issu. Les quatre zones refondues reflétaient fortement ces inclinations, bien plus qu'un concensus.

C'est à ce stade que les efforts des planificateurs de la Direction de la planification des ressources en général, de l'équipe de planification de la rivière Castle en particulier donnèrent lieu à un important progrès dans les techniques de redéfinition des limites de zones. Jusque-là, les limites de zones étaient stylisées et très objectives. Il était très difficile de justifier ou d'expliquer le tracé d'une limite particulière. Le coordonnateur de l'équipe encouragea cette dernière à mettre davantage l'accent sur l'emploi des données de la classification écologique des terres et sur la prise en compte des intentions de la gestion des terres pour chaque zone.

L'équipe de planification commença alors à définir des limites de zones fondées sur des critères facilement identifiables qui pouvaient être appliqués dans différentes situations. La limite de la zone de protection (zone 1) en est l'exemple le plus éloquent. La vocation de la zone de protection, telle qu'elle avait été établie par l'équipe de planification s'inspirant de la politique relative au versant oriental, se formulait comme suit: protéger les

---

1 La Division des pêches et de la faune avait déjà été rattachée à ERN.


ZONAGE - VERSANT ORIENTAL
1. PROTECTION
2. FAUNE MENACÉE
3. UTILISATION SPÉCIALE (non appliqué ici)
4. LOISIRS - TYPE GÉNÉRAL
5. USAGES MULTIPLES
6. AGRICULTURE (non appliqué ici)
7. INDUSTRIEL (non appliqué ici)
8. INSTALLATION
LIMITE DE LA ZONE DE PLANIFICATION
N
CARTE 4.1
POLITIQUE RELATIVE AU VERSANT ORIENTAL
ZONES DE GESTION DES RESSOURCES DANS LA
SOUS-RÉGION DE LA RIVIÈRE CASTLE
10 5 0 10
kilometres

terrains écologiquement fragiles, les ressources ayant une valeur sur le plan esthétique, l'eau sur les plans de la qualité et de la quantité, les communautés végétales et animales rares et importantes et les aires représentatives du paysage naturel. La politique relative au versant oriental avait fixé la limite inférieure de cette zone en suivant la courbe de niveau de 6500 pieds. L'équipe de planification releva que de nombreuses aires situées au-dessous de cette courbe méritaient d'être incluses dans la zone de protection. Elle estima plus juste d'en faire coïncider la limite avec la ligne qui marquait les limites de l'écorégion alpine. L'écorégion alpine exclut toutes les terres boisées et inclut la végétation composée de poches éparses d'arbustes nains et de graminées, avec de-ci de-là un sapin de l'ouest rabougri. A cette végétation sont associés des phénomènes comme les vents forts et les processus édaphiques: avalanche, érosion par l'eau, mouvement de masse, action du gel et reptation.

La deuxième tâche de l'équipe, qui donna lieu à un développement majeur au niveau des outils de planification intégrée de l'utilisation des ressources, avait trait à la définition dans le plan spatial des objectifs sectoriels associés aux ressources. Cet outil, ou notion, était connu sous le nom d'aire de gestion des ressources (AGR). La notion d'AGR fut communiquée à l'équipe de planification de la région de la rivière Castle par le coordonnateur de l'équipe. Le principe qui la sous-tendait voulait que les activités dominantes de gestion des ressources prennent un caractère spatial en raison des aptitudes et des qualités des terres. La zone de planification ayant été subdivisée en unités plus petites (AGR) fondées principalement sur l'intention de leur gestion, chaque membre de l'équipe de planification pouvait percevoir clairement où les objectifs particuliers auraient le plus de chance d'être atteints et comprendre la logique sous-tendant l'exclusion ou les restrictions frappant certaines activités. L'établissement d'AGR composait un scénario auquel chaque membre de l'équipe réagit et à partir duquel il était possible d'instaurer des prescriptions et des lignes directrices applicables à l'utilisation et à la mise en valeur des ressources. Le fait que chaque AGR puisse comprendre des terres ressortissant à plusieurs zones favorisait la discussion sur les types d'utilisation des ressources parce que la vocation des zones et leurs différentes limites étaient bien connues des membres de l'équipe et pouvaient désormais être précisées dans le

contexte d'une intention de gestion à laquelle aurait été accordée la priorité.

Pour la troisième tâche, l'identification des problèmes de politiques qui entravaient les activités de planification, le coordonnateur de l'équipe procéda par des entrevues individuelles avec les membres de l'équipe. Les questions de politique qui avaient fait obstacle au consensus dans le processus décisionnel furent identifiées. L'analyse des constatations faites à la faveur de cette démarche contribua de façon importante à affermir la cohésion du groupe de travail que constituait l'équipe parce qu'elle permit à ses membres de mieux comprendre la nature des problèmes qui se posaient à eux dans le processus décisionnel.

La quatrième tâche, l'élaboration, étape par étape, du plan de politique elle-même, exigeait que l'équipe conçoive différentes possibilités de zonage et en retienne une en suivant les directives du CIR, qu'elle fixe les limites et définisse la vocation des AGR et rédige un document définitif à soumettre à l'approbation du CIR.

L'équipe présenta au CIR quatre façons possibles d'affiner les zones d'utilisation des terres dans la région de la rivière Castle. Elle n'exprima de préférence pour aucune. Elle présenta plutôt au CIR une série de questions de principe fondamentales sur la nature des systèmes de planification intégrée. Bien qu'il ne fût pas possible de réaliser un consensus à l'égard d'une solution possible et une seule, l'équipe put aider le CIR à faire le consensus en identifiant clairement les questions de principe qui empêchaient de réaliser le consensus dans le processus décisionnel. La technique permit également au CIR de comprendre parfaitement la raison d'être des différentes solutions possibles. En obtenant la réponse à quatre des questions de principe initiales, l'équipe put faire passer le nombre des solutions possibles de quatre à deux. Après deux autres renvois, l'équipe fut en mesure d'en arriver à un seul schéma de zonage recommandé.

Le CIR fut incapable de répondre à toutes les questions de principe. Certaines exigeaient d'être soumises à des paliers supérieurs d'autorité. Ainsi, la question de savoir si le pâturage domestique pouvait être

systématiquement exclu de la zone des loisirs de type général aux fins de respecter la vocation de cette dernière dut être renvoyée jusqu'au Cabinet pour qu'une décision soit prise. Dans notre exemple, une promesse politique voulant que le pâturage ne soit pas restreint en conséquence de la planification du versant oriental entrait en conflit avec la politique régionale relative au versant oriental, aux termes de laquelle le pâturage domestique n'était pas permis dans la zone des loisirs de type général. A n'en pas douter, la résolution d'un problème de ce genre ne relevait ni du mandat de l'équipe, ni de celui du CIR. La démarche consistant à présenter les questions de politique avec les zonages possibles illustrait la nécessité que le plan soit examiné par des décideurs d'autres niveaux avant de pouvoir recevoir une approbation définitive. C'est ainsi que le Comité consultatif-ressources naturelles et le Conseil de coordination-ressources naturelles, qui ni l'un ni l'autre n'avaient pris part à la planification infrarégionale, furent associés au processus d'examen et d'approbation: ils représentaient les paliers de décision constitués par les sous-ministres adjoints et les sous-ministres et contribuaient à la difficile tâche consistant à interpréter la politique et à prendre des décisions de politique d'une grande portée.

Bien que le processus d'approbation se fût embourbé sérieusement dans la résolution de ces questions, la délimitation des AGR et l'établissement de leur vocation furent ensuite rapidement approuvés. De même, la Resource Management Policy (politique de gestion des ressources) le document dans lequel était consignée l'étape du plan de la politique, fut rapidement élaborée et approuvée.

4.6 Conception du plan

Pendant que le document énonçant la politique de gestion des ressources était en attente d'approbation, l'équipe commençait à s'attaquer à la conception du plan. A cette étape, on définit de façon plus détaillée encore les objectifs de gestion des ressources propres à chaque AGR et on rédige les lignes directrices qui définissent le contexte spatial et temporel de leur poursuite. Cette étape était commencée depuis quelques mois à peine quand le coordonnateur de l'équipe fut une fois encore changé. Le troisième

coordonnateur apporta son aide à l'équipe pour l'élaboration d'objectifs et de lignes directrices plus précis.

La technique utilisée consistait essentiellement pour les membres de l'équipe à soumettre une proposition donnée à l'organisme dont ils étaient issus, qui devait analyser les répercussions de la proposition sur ses activités de gestion des ressources. Chaque membre ferait alors une contre-proposition. Toutes les contre-propositions seraient analysées par l'équipe et formeraient la base d'une conception sur laquelle tous les membres s'entendraient.

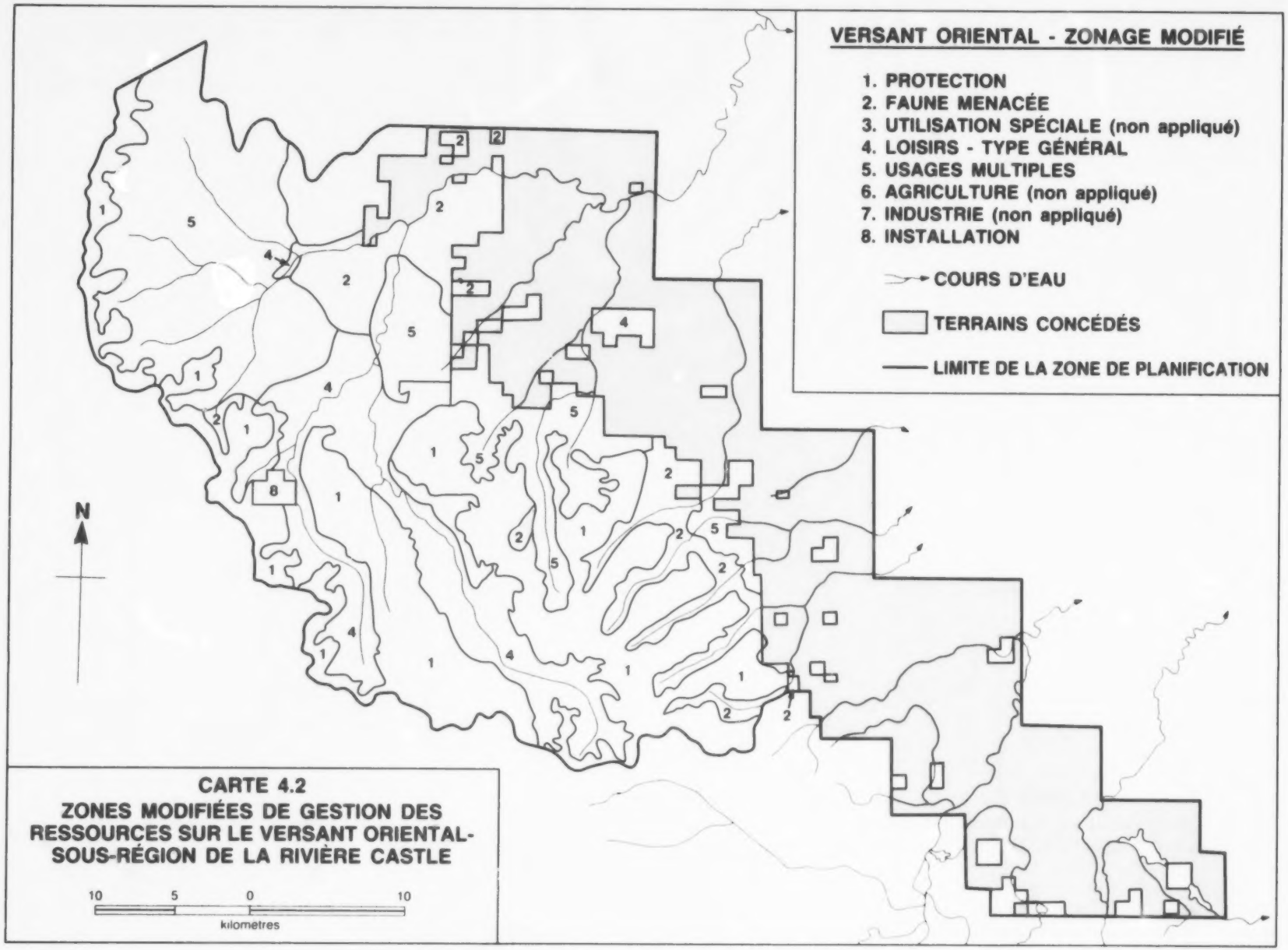
Bien que nombre des membres de l'équipe issue d'ERN fussent rattachés au bureau régional de leur organisme respectif, les rapports avec l'organisme étaient dominés par les rapports avec son administration centrale. A ce moment, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles procédait à la mise sur pied de CRGR dans le cadre d'une initiative de régionalisation de la gestion, mais les CRGR n'avaient pas participé au processus de planification. Les membres de l'équipe qui n'étaient pas rattachés à ERN étaient presque toujours des employés de l'administration centrale de leur service.

Quelque six mois après l'approbation de la politique de gestion des ressources, le CIR examina les diverses conceptions possibles et donna des directives pour en arriver à une seule option. Trois mois plus tard, le CIR donnait son approbation de principe à la conception retenue.

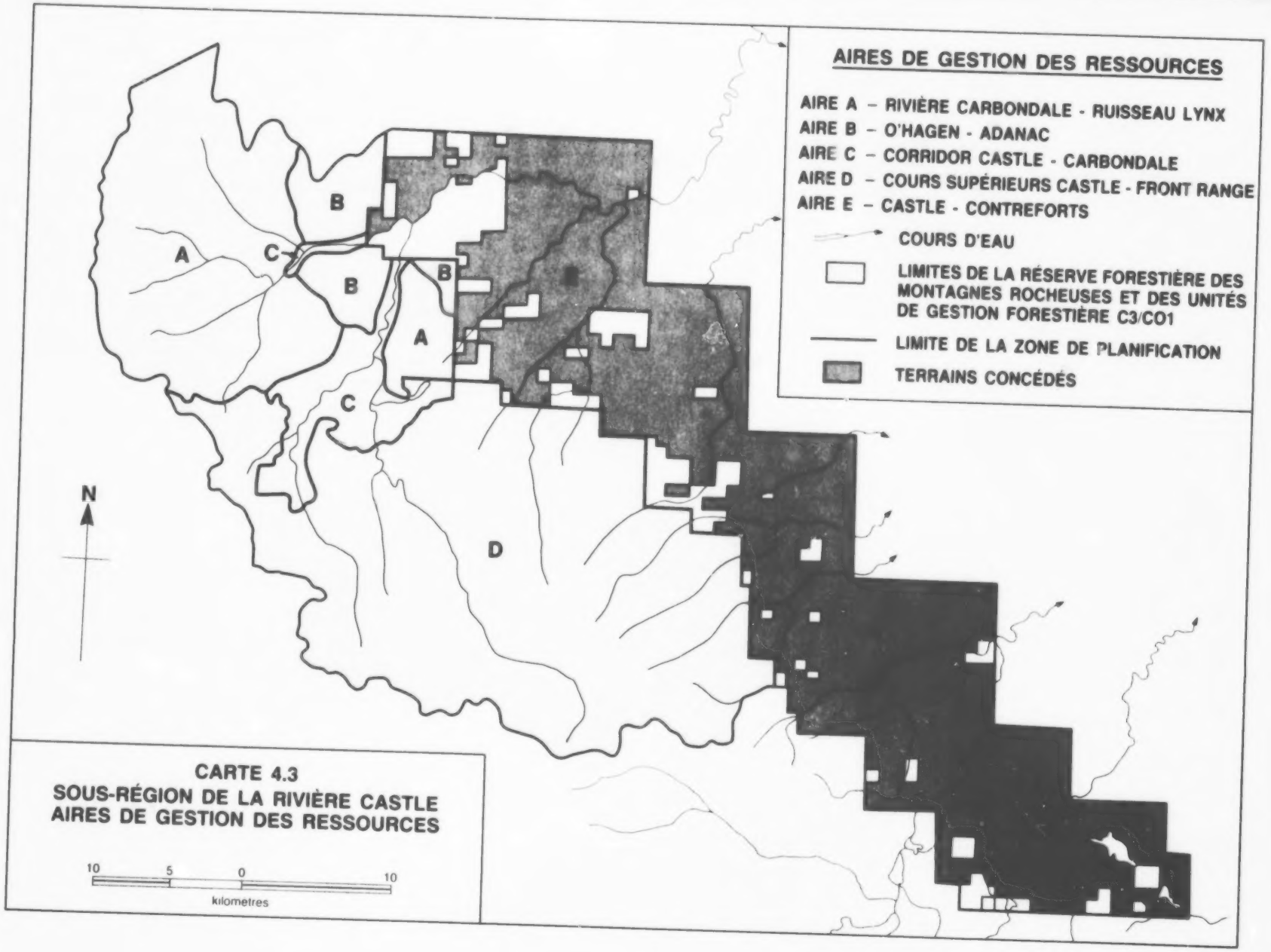
4.7 Plan provisoire

En un mois, un plan avait été élaboré et présenté au sous-ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles. Bien que ce fût prévu, le Comité consultatif-ressources naturelles et le Conseil de coordination-ressources naturelles ne s'étaient pas encore réunis. Le sous-ministre rejeta ce plan en faisant valoir que trop de questions restaient sans solution.

C'était notamment le cas des 90 quarts de section de terres publiques situés à l'extérieur de la zone verte et qui avaient été loués au public à titre de terres de pâturage. Le SFA et la Division des terres n'avaient pas



CARTE 4.2
ZONES MODIFIÉES DE GESTION DES RESSOURCES SUR LE VERSANT ORIENTAL-SOUS-RÉGION DE LA RIVIÈRE CASTLE



CARTE 4.3
SOUS-RÉGION DE LA RIVIÈRE CASTLE
AIRES DE GESTION DES RESSOURCES

pu s'entendre sur les quarts de section qu'il conviendrait de rattacher à la zone verte. On invoquait le manque de données comme cause principale de cette indécision.

Le sous-ministre ayant donné l'instruction de résoudre la question de façon satisfaisante, des efforts furent déployés pour collecter d'autres données et pour déterminer quelles terres devraient être rattachées à la zone verte. En un mois, l'équipe avait résolu qu'il fallait rattacher 45 de 90 quarts de section à la zone verte. Ces 45 quarts comportaient d'importantes ressources en faune et en bois qui se prêtaient bien à une gestion axée sur des utilisations multiples et il n'y avait pas lieu de les vendre au public.

Le plan relatif à la rivière Castle se caractérise par une dose exceptionnellement forte de coordination en matière de gestion des ressources. En raison de la promesse de 1977 de ne pas réduire les pâturages, par souci également de maintenir la continuité pour les propriétaires de ranchs, il fut convenu que la Division des terres publiques continuerait d'administrer les zones de pâturage faisant partie des terres rattachées à la zone verte. Ainsi, les activités d'amélioration des pâturages se poursuivraient sur les terres de pâturage, qui conserveraient leur vocation. D'autre part, les terres boisées seraient administrées par le SFA en fonction d'un rendement soutenu. Dans ce cas précis, le facteur d'intégration ne se résuma pas au seul partage des décisions; il se concrétisa aussi par le partage effectif de la responsabilité de la gestion administrative. Au bout du compte, les 45 quarts de section ne furent pas rattachés à la zone verte mais restèrent dans la zone blanche. Pour certains, cela a de l'importance, car on créait, dans le domaine de la planification intégrée, un précédent: la gestion des forêts par le SFA en fonction d'un rendement soutenu n'était plus limitée aux seules terres rattachées à la zone verte. Jusque-là, il était toujours entendu que les terres non rattachées à la zone verte ne relèveraient pas de la compétence du SFA et ne seraient pas soumises à une exploitation axée sur une production soutenue de bois.

Désireux de servir les intérêts des propriétaires de ranchs, le SFA entreprit un nouveau programme prévoyant la scarification et l'ensemencement avec de l'herbe des forêts de conifères soumises à la coupe rase que le SFA

administrait sur les terres transférées. En vertu de ce programme, des pâturages supplémentaires seront temporairement disponibles pour des périodes de 15 à 20 ans après la coupe. Dans d'autres zones où la restauration pouvait survenir de façon naturelle, sans intervention de gestion, l'utilisation informelle des terres par les propriétaires de ranchs sera autorisée chaque fois que ce sera possible. On estime que, dans ces zones, la couverture élargie constituée par le pin permettrait le pâturage informel pour une période pouvant aller jusqu'à 20 ans. Pour résumer, les propriétaires de ranchs ne se verraient privés d'aucune des terres déjà à leur disposition et, souvent, trouveraient en fait avantage à la gestion axée sur des utilisations multiples des zones actuellement boisées.

L'un des plus importants aspects de cette révision du plan provisoire était la participation, pour la première fois, des CRGR. Leur participation était nécessaire tant pour l'acquisition rapide des données que pour l'évaluation de l'incidence des diverses options sur leurs programmes.

Dans les trois mois suivant l'examen par le sous-ministre, l'élaboration finale du plan fut endossée par le CIR et mise en forme pour la communication publique avant la présentation au Comité consultatif-ressources naturelles (CConsRN), pour fin d'approbation. Certains groupes d'intérêt non gouvernementaux s'opposaient à l'exclusion de l'exploration et de la mise en valeur du pétrole et du gaz naturel dans la région du cours supérieur du ruisseau Font et de la rivière Castle. Cette région avait été classée "zone 1" (protection du premier ordre) par l'équipe de planification même si elle ne faisait pas partie de l'écorégion alpine. Dans la définition détaillée des zones qui suivit la planification de la vocation des AGR, l'équipe de planification n'avait pas étendu la zone 4 (loisirs-type général) aussi loin au sud que la région des cours supérieurs du Front Range afin de préserver la valeur pour les loisirs du bassin versant et des terres sauvages. L'équipe entretenait le désir d'arrêter la construction de routes pour réduire la pression imposée aux terres sauvages et de ce fait maintenir l'extension des loisirs proposés pour l'AGR des cours supérieurs Castle-Front Range, et atténuer l'incidence négative des voies d'accès sur la qualité de l'eau (considérant l'importance des chutes de neige dans la vallée). L'équipe

voulait aussi créer une zone-tampon protégeant l'arrière-pays du Parc national Waterton, pour réduire l'accès à ce secteur.

Bien que ces arguments eussent été endossés par le CIR, le CConsRN (avec l'appui du ministre adjoint d'ERN) demanda à l'équipe d'étendre la zone 4 de manière à inclure la région en question. La principale raison à la base de cette révision résidait dans le fait que l'application de la limite région apline-région subalpine ne se faisait pas de façon cohérente et constante dans l'ensemble de la zone de planification.

Pour l'application de cette directive, l'équipe fit appel à l'outil de planification constitué par l'AGR d'une manière qui en démontre toute l'efficacité en matière de gestion des ressources. Bien que l'exploration et la mise en valeur du pétrole et du gaz naturel soient permises dans les secteurs classés "zone 4", le fait que cette zone 4 recouvre une AGR consacrée aux loisirs au sens large permet d'assujettir les activités d'exploration et de mise en valeur à certaines conditions spéciales. L'équipe put ainsi établir des lignes directrices d'exploitation exigeant que les routes soient restaurées, qu'elles soient surveillées et balisées de panneaux indicateurs et que leur utilisation soit réservée à l'exploration et à la mise en valeur du pétrole et du gaz. L'équipe estima que, grâce à ces conditions et aux modalités normales de gestion avec renvoi, la décision du CConsRN ne venait pas en contradiction avec celle qu'elle avait prise précédemment au sujet de la protection des cours supérieurs du Front Range. La logique justifiant l'extension de la zone 4 fut appliquée d'une manière qui, grâce à la souplesse que permettait la notion d'AGR, permettait de créer des conditions propres à servir tous les objectifs de gestion des ressources qui avaient été définis pour la région (voir les Cartes 4.2 et 4.3).

4.8 Mise en oeuvre et au-delà

La mise en oeuvre du plan sera effectuée par le CRGR avec le concours du coordonnateur régional des ressources à la Division de l'évaluation et de la planification des ressources. La planification active du processus de mise en oeuvre est dans l'attente de l'acceptation du plan définitif par le Comité du Cabinet.

Puisque le SFA, Terres publiques, Pêches et Faune ainsi que Loisirs et Parcs, sont les clients de ce plan, l'auteur de ces lignes a cherché à recueillir le point de vue du CRGR, outre celui des directeurs siégeant au CIR. La satisfaction à l'égard du plan était extrêmement grande. Les plus enthousiastes étaient les membres du CRGR. Les avantages directs et indirects ont été à maintes reprises soulignés. Sur le plan des avantages indirects, d'aucuns ont estimé que le processus de planification a permis de resserrer les liens entre les gens d'ERN qui s'occupent de gestion des ressources. Non seulement les relations interpersonnelles au sein de l'équipe de planification s'en sont trouvées meilleures, mais les activités d'analyse des incidences des propositions de chaque organisme sur le programme des autres organismes ont contribué à améliorer les relations interorganismes. Dans les deux cas, la compréhension de la perspective, des outils et des besoins de gestion des autres organismes y a gagné.

Sur le plan des avantages directs, le plan a été perçu comme apportant une solution à de nombreux conflits interorganismes et à de nombreux problèmes de répartition des ressources. En plus de citer les exemples déjà mentionnés, les gestionnaires régionaux des ressources ont exprimé l'avis que les plans seraient d'utiles guides de gestion qui renforceraient la confiance dans leurs actions et dans leurs plans opérationnels. La confiance régionale à l'égard des plans reposait sur deux facteurs principaux: la caractère intégré de la planification et la participation du public. Plus que les autres, le personnel régional appréciait que la planification intégrée et la prise de décision par consensus permettent de résoudre les nombreux et sérieux problèmes de gestion interorganisme. De même, le personnel régional voyait dans la participation du public un banc d'essai public efficace de ses plans et des politiques de l'organisme. Ce facteur à lui seul semble avoir accentué sa confiance dans le plan et dans les décisions qu'il fonderait sur ce dernier.

Dans le plan relatif à la rivière Castle, l'élaboration de lignes directrices régissant les activités dans les différentes AGR donna lieu à de nombreuses lignes directrices qui furent reprises pour toutes les AGR. Ces énoncés génériques furent appelés Lignes directrices générales de gestion des ressources (Broad Resource Management Guidelines). Le coordonnateur de

l'équipe estimait que ces lignes directrices contribuaient à la "tranquillité d'esprit" de l'équipe. Cet avantage serait attribuable, du moins en partie, à l'utilisation et à l'importance accrues du système de renvoi dans le domaine de la gestion des ressources en Alberta.

5. DEUXIÈME ÉTUDE DE CAS: LE PLAN RELATIF A LA SOUS-RÉGION DE LA PRAIRIE JEAN D'OR

5.1 Introduction

D'après l'aperçu régional relatif au cours inférieur de la rivière de la Paix (Lower Peace River Regional Overview; ERN, 1981), la zone de planification de la prairie Jean d'Or présentait un potentiel de développement agricole. Se fondant sur cette évaluation, le Comité consultatif-ressources naturelles (CConsRN) désigna comme prioritaire l'élaboration d'un plan de gestion intégrée des ressources de cette région. Les organismes gouvernementaux furent avisés et se virent offrir la possibilité de participer à des degrés divers au processus de planification.

Le CConsRN avait reçu du CRGR de la rivière de la Paix ainsi que des ministères de l'Agriculture et de l'Environnement des requêtes demandant qu'un plan de gestion intégrée soit élaboré pour la région. Ces requêtes découlaient de la politique du gouvernement de l'Alberta voulant que la superficie totale des terres agricoles de la province soit élargie, des pressions exercées localement et réclamant de nouvelles terres labourables dans la région du cours inférieur de la rivière de la Paix et des préoccupations connexes à l'égard des conflits d'utilisation des terres et des ressources.

Au moment où ont eu lieu les interviews pour la présente étude, l'élaboration du plan relatif à la prairie Jean d'Or en était à l'étape d'un plan provisoire. Il a fallu près de trois ans de planification active pour en arriver là. L'approbation du plan définitif était en suspens en attendant la production et l'examen d'un énoncé des incidences économiques, objet d'une exigence de dernière minute du ministre adjoint d'ERN.

L'histoire du plan relatif à la prairie Jean d'Or reflète fidèlement le développement du processus de planification SPIR et l'élaboration des outils de planification spécifiques. L'évolution des notions de collecte des données, de participation du public et d'élaboration et de mise en oeuvre des activités prévues dans le plan y est évidente.

Figure 5.1 SOMMAIRE DE L'ÉLABORATION DU PLAN RELATIF À LA PRAIRIE JEAN D'OR

On trouvera à la figure 5.1 un sommaire des principales activités de planification dans l'ordre chronologique. Le lecteur pourra ainsi se représenter visuellement les rapports entre les diverses activités de planification.

5.2 Mandat

Il fallut onze mois (à compter de la première réunion de l'équipe de planification) pour en arriver à un mandat approuvé pour le plan relatif à la prairie Jean D'Or. On a mis six mois seulement pour en arriver au même point dans le cas de la rivière Castle. En considérant ce dernier cas et l'énorme expérience déjà acquise, le temps d'élaboration des documents du mandat relatif à la prairie Jean D'Or est exagérément long. Les participants au SPIR attribuèrent cette lenteur à l'indigence de détails dans la politique provinciale et à l'absence de plan intégré de niveau régional.[1] L'aperçu régional relatif au cours inférieur de la rivière de la Paix avait été achevé mais il n'était pas immédiatement applicable à la planification de niveau infrarégional. L'aperçu ne pouvait être considéré comme un véritable reflet de la politique régionale et provinciale car il n'avait pas la sanction du Comité du Cabinet. Faute de données supérieures pour se guider, les membres de l'équipe du CIR durent mettre au point des positions de principe. Pour ce faire, il fallut entretenir des rapports soutenus avec chaque organisme et consacrer beaucoup de temps et d'efforts.

Le document du mandat indiquait que le but "particulier" du plan était de "préciser en l'affinant l'emplacement de la limite de la zone verte et de formuler des recommandations à l'égard des activités d'utilisation des terres". Il importe de relever que la modification de la limite était perçue comme une menace pesant sur l'exercice de compétences administratives sur des régions éventuellement vastes et sur la poursuite des objectifs de certains

---

1 L'élaboration d'un aperçu régional améliora la situation, surtout pour ce qui est des données et de l'emplacement de la zone de planification la plus avantagée. Toutefois, parce que l'aperçu ne traitait pas de questions de politiques, il n'avait pas qualité de plan régional.

organismes s'occupant de ressources dans ces régions. Pour n'importe quelle grosse organisation, c'est toujours là un sujet fort délicat à traiter.

Le document du mandat énumérait les préoccupations et les enjeux par secteur des ressources mais ne proposait aucune orientation sur l'intention de la gestion et nul ordre de priorité des objectifs de gestion des ressources.

5.3 Collecte et analyse des données

Sur un point, l'équipe de planification chargée du projet Jean D'Or s'éloigna considérablement du processus de planification tel qu'il existait en 1982. Elle décida de ne pas établir de document d'information de base, ce qui, jusque là, marquait la fin de l'étape de la collecte et de l'analyse des données. L'équipe estimait que cela prendrait trop de temps. Elle considérait également que la pénurie de données qui affligeait de nombreux secteurs de ressources après la période classique de collecte nécessiterait peut-être une reprise de la collecte pour achever le processus de planification. La suite des événements devait donner raison à l'équipe et cette façon de ne jamais considérer l'étape de la collecte et de l'analyse des données comme entièrement achevée fait maintenant partie intégrante de la politique régissant le SPIR.

Au lieu d'un gros document bourré de données, l'équipe établit une liste de vérification indiquant les besoins en données et les organismes qui fourniraient ces dernières. Les responsables de certains secteurs établirent des documents de base réduits. Ces documents donnaient un aperçu des résultats de la collecte et de l'analyse des données et furent placés en annexe au document énonçant les différentes politiques possibles.

L'équipe avait été réticente à n'utiliser que les données de l'ITC à ce niveau de planification. Elle exprima des préoccupations sur la fiabilité et le caractère inapproprié des données de l'ITC et de ses classifications pour la planification de la prairie Jean D'Or. Plutôt que de se rabattre sur une extrapolation des données de l'ITC, les membres de l'équipe et d'autres spécialistes rattachés aux organismes travaillèrent de concert avec le spécialiste de la Classification écologique du territoire à la mise au point

de cotes d'aptitude nouvelles et mieux conçues pour l'analyse de l'affectation des terres. Ces cotes constituèrent la base du processus décisionnel relatif aux options de politiques. La pénurie de données força l'équipe à utiliser massivement l'information issue de la Classification écologique du territoire ainsi que l'expérience professionnelle et le jugement de ses membres.

La souplesse que procurait la nouvelle attitude envers la collecte de données - à savoir que de nouvelles données pouvaient être absorbées en tout temps - fut pleinement mise à contribution quand le membre de l'équipe représentant le ministère de l'Agriculture de l'Alberta lança une deuxième étude de cotation des aptitudes pour l'agriculture. Cette étude permit de déterminer des cotes modérément plus élevées pour toute la zone de planification et nettement plus élevées pour certaines zones où le drainage posait un problème.

Une fois passée leur résistance première, les autres membres de l'équipe acceptèrent la nouvelle évaluation malgré le retard qu'elle faisait prendre au démarrage de l'étape des différentes conceptions possibles.

Le barème de cotation des sols utilisé dans les évaluations d'aptitudes de la Classification écologique du territoire est susceptible d'interprétation. L'évaluation est très subjective et la cote peut varier dans des proportions appréciables avec les mêmes données écologiques. La deuxième étude permet de repérer deux zones dont les cotes différaient appréciablement de celles établies lors de la première étude. Les représentants du ministère de l'Agriculture et du service de la Classification écologique du territoire se réunirent pour discuter ces différences.

Globalement, la différence entre les cotes initiales de la Classification écologique du territoire et celles du ministère de l'Agriculture de l'Alberta résultait d'une différence de méthode dans l'application de la technique de cotation. Le ministère de l'Agriculture fit valoir avec succès que, puisque l'objectif de l'activité de planification était d'identifier les terres pouvant être consacrées à l'expansion agricole, la cote d'aptitude devait refléter les pratiques de mise en valeur des terres

susceptibles d'accroître la capacité agricole de certains types de terres.[1] L'introduction des nouvelles cotes visait à renforcer la position des partisans de l'agriculture face à l'argument de la "meilleure utilisation" des partisans de la foresterie. Il importait que les partisans de l'agriculture fassent saisir clairement que l'aptitude de base et le potentiel développé d'une parcelle de terre peuvent différer appréciablement.

La mise au point d'une nouvelle cotation qui illustrait cette variabilité s'est révélée un outil de négociation efficace. L'introduction des nouvelles cotes attirait l'attention sur des aires particulières dont la politique qui leur serait applicable était en cours d'analyse. Ainsi, certaines terres sur lesquelles se trouvaient des peuplements d'épinette blanche de 50 ans et situés à proximité de terres agricoles avaient au départ été soustraites à l'expansion agricole. Le changement de cote justifiait leur intégration au secteur d'expansion agricole.

5.4 Différentes politiques possibles

Le premier objectif de l'activité de planification était énoncé dans le document de politique. On peut y lire en introduction que "l'intention de gestion du plan est d'identifier et de rendre disponibles les terres agricoles pouvant être ajoutées au patrimoine agricole..." Le document était muet sur la façon dont on en était arrivé là. Peut-être cet objectif était-il devenu évident à la faveur des événements qui marquèrent l'étape des différentes politiques possibles.

La planification relative à la prairie Jean D'Or donna lieu au premier plan d'importance infrarégionale applicable au cours inférieur de la rivière de la Paix. Pour nombre des personnes interrogées, le recours à la planification intégrée pour établir une structure pour l'expansion de la base de terres agricoles dans la région du cours inférieur de la rivière de la Paix constituait un précédent. Cela semble avoir soumis les membres de l'équipe, et notamment les représentants du SFA et ceux du ministère de l'Agriculture de

---

1 L'acceptation des nouvelles cotes supposait implicitement qu'on jugeait acceptable le coût des développements.

l'Alberta, à une pression particulière. En outre, parce que, faute de plan régional, il n'existait pas véritablement de politique pour orienter la planification intégrée dans la région, les membres de l'équipe devaient sans cesse se tenir en liaison avec leur administration centrale lorsqu'il s'agissait d'en arriver à des décisions de principe. Autre facteur compliquant la prise de décision à l'égard des enjeux de politique, les membres de l'équipe rattachés à des bureaux régionaux étaient souvent intimidés par le fait que d'autres membres de l'équipe, rattachés à l'administration centrale de leur organisme, avaient à leur yeux un accès plus direct aux décideurs haut placés. Le représentant du ministère de l'Agriculture, au départ, venait d'Edmonton, tout comme le remplaçant du représentant du SFA.

On considère important que des gens du personnel local et régional fassent partie de l'équipe de planification en raison de leur expérience pratique de gestion et de leur connaissance de la zone de planification. Aux dires des personnes interrogées dans le cadre de l'étude du cas de la prairie Jean D'Or, il est également important de préserver strictement le principe du groupe de "pairs" ou d'égaux, pour susciter l'esprit d'équipe. A la fin de la planification active de la prairie Jean D'Or, tous les membres de l'équipe étaient des personnes rattachées à des bureaux régionaux.

L'expansion agricole de la zone de planification s'est répercutée de façon significative sur le SFA. Elle eut une incidence tant sur les responsabilités du SFA en matière d'administration des terres que sur ses programmes de gestion des ressources. La répartition de l'utilisation des terres agricoles marquait la fin d'une longue tradition de responsabilité administrative du SFA à l'égard des terres désignées. Le SFA entretenait en outre au départ la préoccupation que la perte de peuplements de bois de coupe ne perturbe ses plans de gestion axés sur un rendement soutenu et les ententes connexes contractées avec les exploitants du bois de coupe. En dépit de tout cela, le SFA se révéla déterminé à résoudre complètement les conflits de répartition pour permettre aux gestionnaires des forêts d'élaborer et de poursuivre des plans de gestion à long terme axés sur un rendement soutenu.

La stratégie adoptée par le coordonnateur de l'équipe était conforme au processus de planification établi à l'époque: pour orienter l'analyse objective de la situation par l'équipe puis la teneur des propositions de politiques relatives à l'affectation des terres, on allait utiliser les techniques de zonage de l'utilisation des terres mises au point pour la planification du versant oriental. Ainsi, l'équipe entreprit immédiatement de constituer une matrice utilisation des ressources/zone qu'elle utiliserait pour répartir les terres en fonction de toute la gamme des utilisations présentes et prévues des ressources dans la sous-région. Les membres de l'équipe étaient convaincus de l'utilité de cet outil de planification et le zonage était pour eux une technique acceptable pour l'élaboration d'une politique d'affectation des terres.

La matrice fut facilement et rapidement mise au point. Elle comportait trois zones:

1. une zone à utilisations multiples avec dominante agricole
2. une zone à utilisations multiples avec dominante forestière
3. une zone de protection spéciale (pour les pentes instables).

Les utilisations des ressources permises dans chacune des zones à utilisations multiples étaient relativement simples et ne changèrent guère au cours de l'activité de planification. On trouvera à la Figure 5.1 une illustration dans sa forme définitive de la matrice utilisation des ressources/zone applicable à la prairie Jean D'Or. Ce que la matrice ne fait que laisser entendre, c'est que Pêches et faune considère la zone agricole comme essentiellement impropre pour la faune et compte en confiance sur le SFA pour administrer les terres forestières de manière à assurer une protection suffisante de la faune, à travers les pratiques habituelles de renvoi et l'exercice de son bon jugement. Les efforts de gestion de Pêches et faune porteront surtout sur la zone spéciale, où sont situés la plupart des habitats prouvés.

Ni au cours des interviews, ni dans les options de politiques qu'ils avaient élaborées, les membres de l'équipe n'accréditaient la thèse voulant que le recours à la matrice et au zonage de l'utilisation des ressources dilue la question de la réaffectation des zones administratives.

Tableau 5.1
Matrice utilisation des ressources/zone - Région de la prairie Jean D'Or

Utilisations/Zone	Agriculture	Utilisations multiples	Utilisations spéciales
Loisirs	/	/	R
Chasse	/	/	/
Pêche	/	/	/
Piégeage	/	/	/
Exploitation du bois de coupe	R	/	R
Labourage	/	X	X
Pâturage domestique	/	R	X
Exploration et mise en valeur - pétrole et gaz naturel	/	/	/
Exploration et mise en valeur - charbon et minéraux	/	/	R
Exploration et mise en valeur - sable et gravier	/	/	/
Corridors de transport et de lignes de transmission	/	/	/
Développement commercial	/	R	X
Résidentiel	/	X	X
Développement industriel	/	R	X

/ - Utilisations permises - utilisations qui seront autorisées sous réserve d'observer des lignes directrices et une réglementation normales

X - Utilisations interdites - utilisations qui ne sont pas compatibles avec la vocation de la zone de gestion des ressources et qui sont par conséquent interdites.

R - Avec restriction - 1. utilisations des ressources qui peuvent être autorisées sous réserve d'observer des lignes directrices et une réglementation plus strictes que la normale.
2. utilisations qui ne sont permises que dans les secteurs désignés de la zone.
3. toutes les activités associées à l'utilisation des ressources ne sont pas permises à l'intérieur de la zone.

Comme suite à l'expérience de la prairie Jean D'Or, l'emploi de la matrice utilisation des ressources/zone à l'extérieur du versant oriental a perdu de sa prépondérance; il n'intervient plus dans la plupart des plans relatifs à des secteurs extérieurs au versant oriental.

La première étape de la répartition des terres entre les différentes zones d'utilisation consistait à établir la liste des objectifs d'utilisation des ressources. La deuxième était de répartir les terres en se basant sur les cotes d'aptitude de la Classification écologique du territoire. C'est ce que fit chaque membre de l'équipe, séparément. Cela fait, collectivement, l'équipe chercha à relever les secteurs conflictuels et discuta des cotes attribuées aux terres concernées.

Ensuite, les différents scénarios de répartition furent simultanément soumis à l'analyse des organismes auxquels étaient rattachés les membres de l'équipe. Il s'agissait de déterminer l'incidence de chaque proposition de répartition sur les objectifs sectoriels identifiés par chaque organisme. A ce stade, la participation des administrations centrales s'accrut. Elle fut particulièrement forte dans le cas de la Division de la planification intégrée du SFA, qui assumait la responsabilité de coordonner la gestion du bois de coupe, la protection contre les incendies, les programmes de loisirs et de rétablissement forestier associés aux plans intégrés. De même, l'appui de l'administration centrale du ministère de l'Agriculture à l'activité de planification augmenta. Au moment du démarrage de la planification relative à la prairie Jean D'Or, il n'existait pas, au ministère de l'Agriculture, de bureau de coordination chargé d'assurer le soutien du représentant de ce ministère au sein de l'équipe. Mais la Direction de l'utilisation des terres fut mise sur pied en 1980. Elle a mis au point de nombreux outils de soutien.

Malgré les énormes efforts consentis pour négocier et analyser la perspective des divers organismes, nul compromis ne fut possible au départ. Par conséquent, trois options de politiques figurèrent dans le document des différentes politiques possibles présenté au CIR et nulle préférence n'y était indiquée. Les options représentaient les positions divergentes du SFA, de la Division des terres publiques et du ministère de l'Agriculture. Les

différences venaient de l'interprétation contradictoire de la cote d'aptitude minimale à retenir pour qu'une terre puisse être consacrée à l'expansion agricole. Il aura fallu six mois d'intenses négociations et de recherche de compromis au niveau de la décision par le CIR pour en arriver à une nouvelle cote d'aptitude agricole. On s'entendit sur un niveau minimal et des terres précises furent rattachées à des zones de ressources précises.

Le document de politique qui fut mis au point énonçait les objectifs généraux relatifs aux ressources, l'intention de la gestion de la sous-région, la définition des zones de gestion des ressources et la politique de répartition des terres qui faisait sensiblement écho à l'ultime proposition de limite administrative et d'expansion de l'agriculture qui figurait dans le plan provisoire final. Cette configuration reposait sur les nouvelles cotes définies par compromis mutuels et sur l'exercice de jugements professionnels concernant la faisabilité d'augmenter l'accès à des secteurs particuliers de la sous-région.

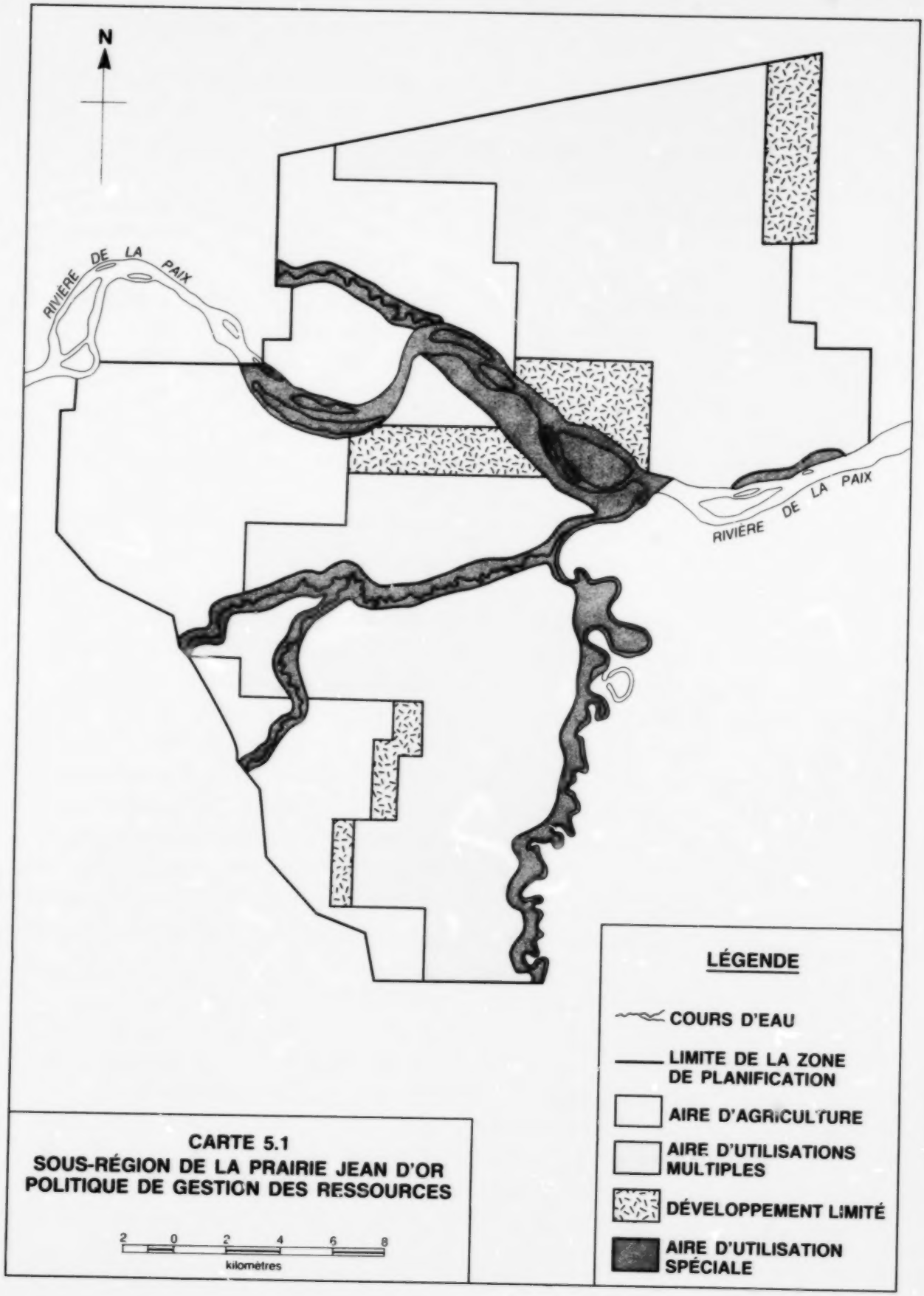
Étant donné le délai prolongé, la difficulté d'en arriver à une entente sur la question des cotes et l'accent mis sur l'évaluation quantitative de l'aptitude des terres, on peut déplorer que la politique définitive ne soit pas explicitée en termes quantitatifs avec des renvois précis à des cotes, des coûts d'infrastructure et ainsi de suite. Il faut accepter qu'une part considérable de subjectivité caractérise la répartition des terres fondée sur des données scientifiques. Les données de gestion des ressources étaient et resteront incomplètes et insuffisantes pour permettre une modélisation pleinement quantitative. Par conséquent, le jugement professionnel et les compromis interorganismes acceptables sont des éléments légitimes et nécessaires du plan de mise en valeur intégrée des ressources.

Il est peut-être plus juste de s'interroger et de savoir s'il ne serait pas plus efficace de traiter les options de politiques en les renvoyant à un mécanisme de niveau plus élevé que le mécanisme de niveau directorial du CIR. Les décisions de politiques incombent après tout aux paliers supérieurs de gestion. Non seulement les mécanismes de niveau supérieur sont plus en mesure de prendre rapidement les décisions qui s'imposent, mais de fait, faute d'une orientation de politique préétablie aux niveaux régional et provincial, les

mécanismes de niveau directorial n'ont normalement ni la profondeur ni le pouvoir nécessaires pour prendre ces décisions. Le délai prolongé pour prendre les décisions nécessaires (voir plus haut) donne à penser que le CIR ne croyait pas disposer de l'autorité voulue pour les prendre et qu'il n'y a consenti que parce qu'il ne pouvait s'adresser à un palier d'approbation plus élevé.

Au départ de l'étape des différentes politiques possibles, l'équipe de planification avait résolu de ne pas utiliser l'outil de planification de l'AGR. Elle estimait en effet que la sous-région de la prairie Jean D'Or était trop petite et que sa physiographie était trop homogène pour qu'il soit nécessaire de la fractionner en unités de planification plus petites. Toutefois, dans une tentative pour sortir de l'impasse, le CIR proposa une version modifiée de l'AGR, une zone de répartition des terres qu'il appela "aire de développement limité". Cette notion figurait dans la version finale du document de la politique associée au plan.

Les aires de développement limité désignaient les régions fortement litigieuses à propos desquelles le SFA et le ministère de l'Agriculture ne parvenaient pas à s'entendre. Elles étaient situées dans la zone des utilisations multiples (voir la Carte 5.1). Elles constituaient une tentative d'opérer la conversion graduelle à l'agriculture de terre forestière de valeur. Elles étaient présentées à la fois dans la description de la zone d'utilisations multiples et dans celle de la zone consacrée à l'agriculture. A la rubrique de la zone d'utilisations multiples, on disait qu'il s'agissait de terres que "l'on examinerait de plus près à l'étape de la conception du plan". A la rubrique de la zone consacrée à l'agriculture, on disait qu'il s'agissait de zones d'expansion sur lesquelles on se rabattait quand la zone consacrée à l'agriculture aurait été pleinement utilisée. Ce qu'on comprenait, c'est que, jusqu'à ce que la conversion survienne, les terres resteraient rattachées à la zone verte et continueraient d'être administrées par le SFA et que les aires continueraient de figurer dans les plans de gestion de la sous-région du SFA.



CARTE 5.1
SOUS-RÉGION DE LA PRAIRIE JEAN D'OR
POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES

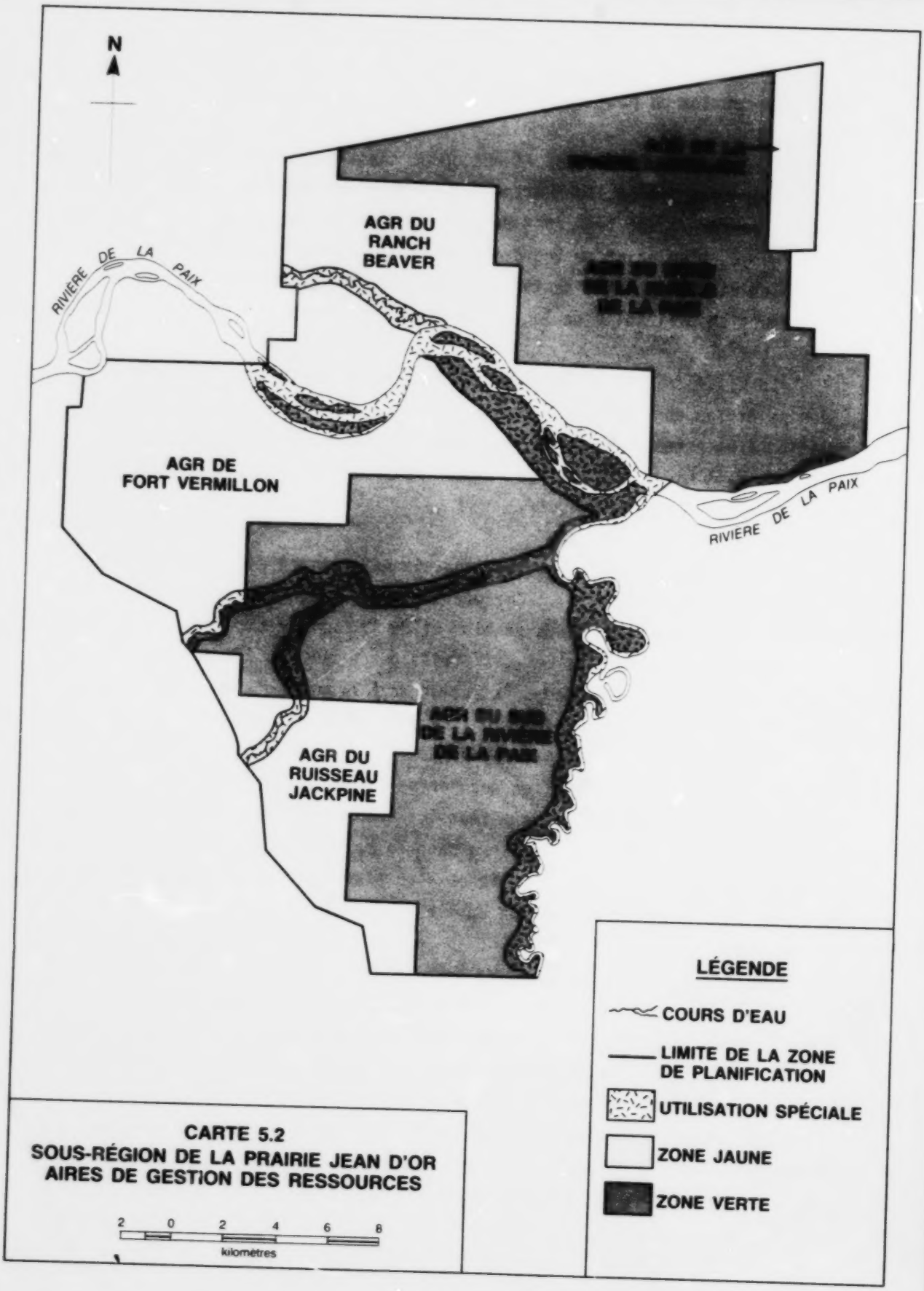
5.5 Conception du plan

Après l'introduction de la notion de quasi-AGR véhiculée par les aires de développement limité, le SFA tenta de participer à la résolution des conflits en remplaçant les zones de gestion des ressources par des aires thématiques. D'un point de vue conceptuel, les aires thématiques étaient semblables aux AGR. Cette tentative trouva finalement sa conclusion dans la réintroduction officielle de la notion d'AGR par le CIR.

Le CIR enjoignit l'équipe de planification d'utiliser la notion d'AGR. L'équipe divisa donc la sous-région en AGR auxquelles elle attribua une vocation (intention de la gestion). Comme les aires thématiques dont la création avait été suggérée, les AGR étaient plaquées sur les limites des zones de gestion des ressources.

Après six mois de planification, six AGR avaient été définies par l'équipe (voir la Carte 5.2). Chacune était assortie d'objectifs de gestion découlant de l'intention de la gestion et de lignes directrices pertinentes. Les membres de l'équipe étaient satisfaits parce que les AGR coïncidaient avec les unités de gestion et d'administration de l'organisme auquel ils étaient rattachés et parce qu'elles servaient de points de repère clairs et faciles à reconnaître pour les gestionnaires des terres et des ressources et pour le personnel chargé de l'aliénation des terres. Pour sa part, le coordonnateur éprouvait la satisfaction d'avoir réussi à encourager l'équipe à prendre en considération l'aptitude de la terre dans la conception des AGR et d'avoir été en mesure de livrer les grandes lignes d'un plan six mois seulement après le début de l'étape de la conception du plan.

Malgré le recul des zones de gestion des ressources comme outil de planification à l'étape des différentes politiques possibles, la zone d'utilisation spéciale fut conservée dans la conception du plan applicable à Jean D'Or. La zone d'utilisation spéciale prévue dans le plan pour la prairie Jean D'Or sert à préserver l'avantage de l'emboîtement qui découle de l'application et de la notion d'AGR, et de la notion de zone, comme l'a démontré l'étude relative à la rivière Castel (3.7). Ouand une zone d'utilisation spéciale s'insérait dans une AGR, c'était indiqué dans les



CARTE 5.2
SOUS-RÉGION DE LA PRAIRIE JEAN D'OR
AIRES DE GESTION DES RESSOURCES

objectifs applicables à l'AGR et reflété comme il se devait dans les lignes directrices de gestion.

5.6 Plan Provisoire

Ce plan avait été plusieurs fois modifié au niveau des détails et en était, au moment des interviews, à l'étape de la révision et de la mise en forme avant d'être soumis à l'examen du Comité du Cabinet. Les modifications apportées - et sur lesquelles nous reviendrons - étaient le résultat du processus d'examen et d'approbation par tous les mécanismes concernés indiqués à la section 3.2.4. De plus, comme suite à la décision du ministre adjoint en ce sens, ce plan provisoire applicable à Jean D'Or fut soumis à un examen public complet.

Essentiellement, ce plan provisoire comprend les paramètres suivants:

- L'énoncé de l'intention de la gestion de la sous-région, soit de mettre des terres publiques à la disposition de l'expansion agricole.
- Des objectifs sectoriels généraux pour la sous-région et des lignes directrices connexes; parmi les secteurs considérés, mentionnons: le pâturage domestique, les ressources écologiques, la pêche, les ressources historiques, etc.
- L'énoncé de la politique de gestion des ressources duquel ressortent des énoncés décrivant brièvement la raison d'être de la zone et la carte initiale des zones sur laquelle on retrouve une zone agricole, une zone à utilisations multiples et une zone d'utilisation spéciale. Les deux premiers documents du plan comportent une classification dite "de développement limité" qui se superpose à des parties de la zone à utilisations multiples. La matrice de l'utilisation des ressources ne figure pas.
- Une carte des AGR et de la zone d'utilisation spéciale et une liste des intentions de gestion particulières, des objectifs relatifs aux ressources et des lignes directrices de gestion des ressources pour chaque AGR.
- Une carte illustrant les zone jaune et verte.
- Une section réservée aux incidences qui donne un aperçu des coûts associés aux plans.

Le recul des zones de ressources comme outil de planification dans le cas de la planification de la prairie Jean D'Or est mis en évidence par l'absence de la matrice utilisation des ressources/zone et par la substitution de la notion d'aire à celle de zone. Les énoncés de politiques relatives aux ressources sont de brefs exposés généraux des activités dominantes prévues pour chacune.

Comme il a déjà été mentionné, l'aire de développement limité était le fruit d'une tentative pour résoudre le conflit opposant le SFA et le ministère de l'Agriculture sur la question de la conversion de certaines terres. Le représentant du SFA voulait protéger certains peuplements importants d'épinettes blanches, si possible jusqu'à ce qu'ils soient arrivés à maturité. Il était possible, pourvu que la période de conversion soit longue, que les arbres aient le temps de croître suffisamment pour être exploitables par l'industrie. Toutefois, les aires de développement limité furent supprimées à la faveur d'un examen du plan par le CIR pour les motifs que le public avait de la difficulté à comprendre la notion qu'elles représentaient et qu'il serait peut-être plus facile pour le gestionnaire des forêts de faire son deuil des peuplements immatures pour s'en tenir à une base de terres stable, encore que légèrement réduite. Malgré la déception certaine que causait la perte absolue de certaines terres, on éprouvait généralement une satisfaction aussi indéniable à penser qu'une décision avait été prise pour résoudre le problème. Tel était le prix du compromis et de la stabilité des limites de la zone verte.

Les gestionnaires des terres et des ressources interviewés dans la région de Jean D'Or se dirent tous satisfaits des lignes directrices applicables aux AGR et soulignèrent que l'activité de planification avait procuré l'avantage supplémentaire de leur permettre de mieux comprendre les points de vue et les besoins des autres. La plupart exprimèrent leur conviction que l'activité de planification avait eu pour résultat d'améliorer considérablement la gestion des ressources. Ils exprimèrent une satisfaction particulière à l'égard de l'emploi de la notion d'AGR. Pour les personnes interrogées, les éléments les plus importants étaient les énoncés des limites et des lignes directrices. Le fait que les limites des AGR coïncidaient avec le découpage administratif auquel ils avaient affaire quotidiennement

facilitait le repérage des lignes directrices d'importance. Beaucoup trouvaient les lignes directrices particulièrement utiles et tous convinrent qu'elles renfermaient des énoncés significatifs.

Phénomène quelque peu paradoxal, la plupart des mêmes personnes affirmèrent également qu'elles ne croyaient pas que les plans auraient des répercussions notables sur leurs activités quotidiennes. Elles estimaient que les lignes directrices existantes, rattachées au système de gestion avec renvoi qui était appliqué dans la région, recouvraient la plupart, sinon la totalité, des énoncés de gestion figurant dans le plan. Interrogées plus avant, elles reconnurent que le processus de planification avait influé sur l'élaboration du système de renvoi, dont le développement était pour la plus grande part survenu après l'implantation de la planification intégrée dans la province.

La plupart des personnes interrogées estimaient que la plus belle réalisation du plan avait été la délimitation de la zone verte et de la zone jaune.

La suppression des aires de développement limité signifiait que les terres concernées étaient inconditionnellement rattachées à la zone jaune. L'aire d'aménagement limité isolée qui s'étendait près de la réserve indienne de la prairie Jean D'Or, dans l'angle nord-est de la sous-région, devint l'AGR de la rivière Lawrence. Les quatre autres aires d'aménagement limité furent rendues aux trois AGR initiales situées dans la zone jaune, le long de la limite ouest de la sous-région.

Pour compenser les effets de la modification et à titre d'indication lorsqu'il s'agit éventuellement d'autoriser l'utilisation de certaines ressources forestières les plus précieuses, toutes les AGR sont assorties d'énoncés des intentions de la gestion qui stipulent que l'affection de terres à l'agriculture doit respecter "l'intégrité des autres ressources existantes". De plus, les lignes directrices applicables aux AGR étaient conçues de manière à permettre d'identifier et de protéger les peuplements arrivés à maturité pour des périodes renouvelables de cinq ans, jusqu'à ce que les réserves de bois aient été épuisées par les résidents locaux. En outre, on était tenu,

dans le cas de l'AGR de la rivière Lawrence, d'accorder au développement une priorité moindre que dans les autres AGR à vocation agricole.

5.7 Incidence économique

La dernière section de l'ébauche du plan présente et analyse brièvement les conséquences financières du plan. On y trouve aussi un aperçu superficiel des avantages pécuniaires. C'est la première fois qu'un élément de ce genre figure dans un plan. C'est que nombre des personnes associées à la mise au point du plan s'étaient rendu compte que les conséquences de la politique qui venait d'être adoptée par l'équipe de planification et le CIR devaient être portées à la connaissance des mécanismes d'approbation de niveau supérieur. Certains participants voient dans cette dernière section le catalyseur qui a incité le ministre adjoint à réclamer l'exécution d'une analyse des incidences économiques du plan relatif à la prairie Jean D'Or et de tous les autres plans de gestion intégrée. Les résultats de l'analyse en étaient encore à l'étape de la mise en forme et n'avaient pas été intégrés au nouveau plan provisoire au moment des dernières interviews.

La présente étude de cas a porté principalement sur les conflits d'intérêts opposant le SFA au ministère de l'Agriculture. Ce serait se montrer négligent de ne pas faire état de l'importante incidence qu'aura le plan sur la Direction des ressources en eau du ministère de l'Environnement et sur le ministère des Transports de l'Alberta.

La section des répercussions du plan (version de décembre 1983) indique que pour mettre la totalité du plan en oeuvre, il faudra prévoir d'énormes coûts de drainage et de construction d'infrastructure. Ces coûts devraient s'établir comme suit:

- 8 millions $ en frais associés au drainage
- 5,5 millions $ pour les voies d'accès principales
- 4 à 6 millions $ pour le réseau routier.

Bien que le ministère des Transports de l'Alberta ait été consulté par l'équipe de planification et qu'il ait contribué à ses activités de planification, il ne comptait pas de représentant "à part entière" au sein de

l'équipe. Comme il a été mentionné, la Direction des ressources en eau représentait le ministère de l'Environnement de l'Alberta en tant que membre à part entière de l'équipe.

Une fois avalisé par le Conseil de coordination-ressources naturelles, le plan fut présenté au ministre adjoint par le sous-ministre d'ERN. Intéressé par la section sur les répercussions du plan provisoire et dans le contexte des problèmes d'ordre économique que connaissaient l'Alberta en général et le secteur de l'agriculture en particulier, le ministre adjoint réagit au rapport en réclamant une analyse détaillée des incidences économiques. L'issue de cette affaire n'est pas encore connue.

Une analyse financière du revenu et de l'emploi a été effectuée par un expert-conseil privé. Plus précisément, elle examine les répercussions financières de la mise en oeuvre du plan. La réaction du ministre adjoint à l'analyse n'est pas encore connue, mais elle sera sans doute influencée par celle du Comité du Cabinet quand le plan lui sera présenté pour fin d'approbation.

La demande d'une analyse des incidences économiques ne concernait pas exclusivement le plan relatif à la prairie Jean D'Or; bien au contraire, tous les plans actuellement sur le métier devront être assortis d'une analyse de ce genre. Il est encore trop tôt pour savoir avec certitude si cette exigence sera incorporée au processus de planification.

5.8 Participation du public

Au moment du démarrage du plan relatif à la prairie Jean D'Or, la politique gouvernementale ne prévoyait pas la participation du public au processus de planification. Les groupes d'intérêt non gouvernementaux étaient informés du projet et invités à participer en qualité de membres à titre consultatif de l'équipe. Leur participation se limitait à la présentation à l'équipe d'objectifs et d'enjeux relatifs aux ressources et à l'examen des documents de planification une fois ceux-ci établis.

C'est durant l'élaboration du mandat que l'existence du Comité consultatif de la planification intégrée de l'Alberta (AIPAC; Alberta Integrated Planning Advisory Committee) fut annoncée. A l'origine, le rôle de ce comité réunissant des leaders de groupes d'intérêt non gouvernementaux, à savoir l'examen du système, des politiques, des processus et des programmes, était lié à la participation des groupes d'intérêt au niveau de l'équipe. Toutefois, quelques mois après que les groupes d'intérêt eurent désigné des planificateurs comme conseillers de l'équipe, le lien entre AIPAC et les planificateurs fut coupé. AIPAC ne devait s'occuper que des grands enjeux de politiques, ce qui privait les conseillers d'un exutoire pour leurs critiques. Les planificateurs conseillers devaient se contenter d'entretenir des rapports particuliers avec le coordonnateur de l'équipe de planification et du fait qu'ils étaient tout de même en mesure de faire connaître les enjeux au CIR par l'intermédiaire du coordonnateur.

La participation du public prit une tournure quelque peu différente après que l'agronome de district de la région de Fort Vermilion fut devenu membre participant de l'équipe. Le changement de la situation semble être attribuable au fait que l'agronome de district était, dans l'exercice de ses fonctions habituelles, vice-président du Comité du développement agricole (CDA). A ce titre, l'agronome était tenu d'informer les membres du CDA des activités du gouvernement qui avaient trait au développement agricole dans la région. Donnant suite à la réaction des membres du CDA, l'agronome fit valoir que toute terre susceptible d'utilisation agricole devait être incluse dans la zone agricole. C'est à la suite de cette prise de position que la nouvelle étude de l'aptitude des terres sur le plan de l'agriculture fut entreprise.

Par sa grande portée, la participation d'une autorité locale de la base à la planification relative à la prairie Jean D'Or (et d'autres participations semblables à d'autres plans) a peut-être encouragé le ministre adjoint des Terres publiques et de la Faune (ERN) à ordonner que le public ait une participation pleine et entière à la planification intégrée des ressources. Une fois le plan provisoire avalisé par le Comité consultatif-ressources naturelles, la Direction de la planification des ressources démarra un programme de pleine participation du public dans le cadre de la planification relative à la prairie Jean D'Or.

Comme l'enjeu principal était constitué par l'expansion agricole, il intéressait à peu près exclusivement les citoyens locaux et les groupes d'intérêt non gouvernementaux. Par conséquent, la participation du public prit la forme d'une réunion publique au cours de laquelle le plan fut exposé. Quant aux membres de l'équipe et du CRGR de la rivière de la Paix, ils répondaient aux questions du public dans le cadre d'une opération "portes ouvertes" ainsi que le cadre plus formel d'une réunion-débat lors de la séance d'échange d'information.

Pour préparer le public à l'opération "portes ouvertes", un bulletin d'information fut envoyé directement, par la poste, à tous ceux qui étaient concernés par le plan (dans la zone de planification et à proximité). L'opération "portes ouvertes" fut aussi annoncée dans les journaux de Peace River, Fort Vermilion et High Level. Bien que la mise au point de l'ébauche du plan fût entièrement achevée et qu'il fût difficile de faire intervenir la participation du public à une étape aussi avancée, les réunions publiques inspirèrent quelques améliorations. Comme le Conseil de coordination-ressources naturelles (CCRN) n'avait pas encore avalisé le plan provisoire, les suggestions du public furent jointes à un résumé de ce plan. Certaines d'entre elles furent retenues pour la nouvelle version du plan qui fit suite à l'examen du CCRN.

TROISIÈME PARTIE

- LA SYNTHÈSE -

6. ÉVALUATION

L'évaluation suivante du développement et de l'application du SPIR porte tout spécialement sur le rôle de la planification comme aide à la gestion des ressources en terres. L'accent a été mis sur l'emploi du système de planification comme moyen d'orienter et d'influencer de toute autre manière les pratiques de gestion des gestionnaires des terres et des ressources.

Les principaux utilisateurs des plans intégrés sont les gestionnaires des terres et des ressources du Service des forêts de l'Alberta, de la Direction des terres publiques et de la Direction des pêches et de la faune. En raison du rôle qu'elle joue au niveau de la mise en oeuvre, de la coordination et de l'examen des plans, la Direction de l'évaluation et de la planification des ressources doit aussi être considérée comme un utilisateur. Et les programmes d'autres organismes provinciaux, comme la Direction des ressources en eau du ministère de l'Environnement et le ministère des Transports, sont souvent fortement influencés par les plans.

Il existe un grand nombre de façons d'établir la liste des éléments essentiels de la bonne planification des terres. On peut en énumérer les notions ou principes d'importance. La présente évaluation s'ouvrira sur une analyse des six principes du SPIR, qui ont été présentés à la section 3 de ce rapport.

6.1 Principes de planification généraux

Quatre des six principes du SPIR peuvent être regroupés et qualifiés de bons principes généraux de planification, communs aux types les plus avancés de planification des ressources en terres publiques. Il s'agit, énoncés brièvement, des suivants:

1) la souplesse
2) la rationalité
3) le caractère global
4) l'apport significatif du public.

6.1.1 Souplesse

> "La planification des ressources doit être caractérisée par le dynamisme et la souplesse afin qu'elle puisse s'adapter à la mutation des besoins et des circonstances. Les plans constituent des aides au processus décisionnel et ils doivent être revus et corrigés quand de nouvelles informations ou le changement de la situation l'exigent. La planification est un processus continu, parfois répétitif, du processus décisionnel". Principe premier du SPIR.

Le sage principe voulant que l'on modifie les plans à la lumière d'éléments nouveaux d'information ou en fonction de l'évolution de la situation a trouvé une expression très concrète dans l'exemple de la rivière Castle, où l'on a procédé à la refonte complète et du document de la politique associée au plan, et de celui du plan provisoire. Cet exemple illustre la nécessité d'appliquer le principe de la souplesse tant au plan qu'au processus de planification. Il est relativement facile de dessiner un schéma véhiculant la notion que certaines étapes ou mesures doivent être répétées. Il suffit de dessiner une flèche s'incurvant vers une case antérieure. Il n'est pas aussi facile d'exprimer la reprise de tout un processus après avoir fait table rase du fruit de plusieurs années de travail. On avait peut-être à l'esprit l'exemple de la rivière Castle lorsqu'on ajouta le mot "dynamisme" à la définition du principe de souplesse. Le mot "courage" aurait aussi été à sa place.

Avoir le courage de changer son fusil d'épaule et de reprendre du début les grandes étapes de la planification constitue certes une belle expression de l'adhésion au principe de souplesse, mais c'est un processus coûteux en temps et en argent. De plus, le désenchantement guette les gestionnaires en attente de directives quand un plan prêt à être mis en oeuvre tarde à venir. Cela peut être particulièrement dramatique quand, en même temps, les gestionnaires craignent que leur pouvoir de décision soit diminué. Les modifications apportées au plan relatif à la rivière Castle semblent avoir été nécessaires. Pour les gestionnaires des ressources, le produit final est approprié et utile.

Dans la mesure du possible, la souplesse doit faire partie intégrante du plan pour que celui-ci puisse s'adapter à l'évolution de la situation et à l'apparition d'éléments nouveaux d'information une fois en place. Il semble que la démarche consistant à s'inspirer d'énoncés des intentions dominantes de la gestion (par opposition à des listes de priorités relativement rigides) pour résoudre les conflits d'utilisation permette de préserver une bonne dose de souplesse pour ce qui est des terres qui restent rattachées à la zone verte. Les étapes du processus global que sont l'examen et la révision procurent aussi une dose considérable de souplesse.

Mais la souplesse peut aussi poser un problème. Il peut être nuisible d'assortir l'activité de planification d'une trop grande dose de souplesse. Si des outils éprouvés sont rejetés sans être remplacés, l'efficience de l'activité de planification peut s'en trouver diminuée. Cette thèse semble s'être vérifiée dans le cas de la planification relative à la prairie Jean D'Or. Quand l'équipe de planification a rejeté la notion d'AGR dans les premières étapes de l'activité de planification, elle s'est trouvée dépourvue d'une structure de planification universellement acceptable pour résoudre les conflits de répartition qui ont surgi plus tard. Elle a aussi supprimé les zones et a été incapable de mettre au point une notion de rechange qui aurait convenu. Au bout du compte, c'est le rétablissement de la notion d'AGR qui a permis de résoudre les problèmes de planification.

Bien qu'il ne soit pas possible d'affirmer que tous les problèmes auraient pu être évités si l'on avait conservé la notion d'AGR, il est probable que la tâche en aurait été facilitée.

La formation préalable des participants devrait à l'avenir permettre d'éviter les problèmes que l'on a connus dans le passé.

6.1.2 Étapes systématiques

> "L'efficacité de la gestion des ressources tient à la rationalité de la méthode adoptée en matière de planification. Elle exige que le processus décisionnel fasse appel à la logique pour trouver une solution à des problèmes de gestion des ressources de tous types".
> Deuxième principe du SPIR.

Les sept étapes logiques et systématiques de la planification indiquées à la section 2 du présent rapport ont été suivies dans les deux cas étudiés. Le principe fondamental voulant que les concepts d'information, d'option et de choix fassent partie intégrante de ces étapes, a trouvé son application concrète au cours de l'élaboration des plans d'importance infrarégionale qui ont été examinés et il satisfait à l'exigence d'une méthode rationnelle en matière de planification.

Même si l'on respecte la structure, il faut s'attendre à ce que des problèmes se posent lorsqu'il s'agit d'en arriver à des décisions qui soient le fruit d'une démarche logique et systématique. Dans le cas de la planification relative à la prairie Jean D'Or, par exemple, on a mis en doute l'opportunité de modifier les cotes d'aptitude agricole après que les options initiales eurent été élaborées à la faveur de l'étape de la politique associée au plan. On peut en effet soutenir qu'il était inconvenant d'infléchir les cotes d'aptitudes des terres agricoles dans le sens de l'expansion agricole vu que la capacité technique améliore la capacité des sols. Ce parti pris semble indiquer une reconnaissance implicite du caractère acceptable des investissements importants qu'il y faudrait. Oue l'objectif de l'activité de planification ait été d'identifier des terres agricoles n'autorise pas à déduire en toute logique qu'il faille comparer des cotes d'aptitude non agricole non améliorées à des cotes d'aptitude agricole améliorées.

Si les membres de l'équipe s'en étaient tenus davantage à la structure établie et s'ils avaient mis davantage du leur dans le calcul initial des cotes d'aptitude, le problème aurait peut-être été résolu plus facilement.

La mise au point d'une classification par cotes de la dégradation des sols aurait peut-être constitué un apport plus approprié à la répartition logique et systématique des nouvelles aires de terres agricoles.

Le processus d'examen et d'approbation et ses mécanismes font aussi partie de l'analyse rationnelle. L'inclusion de mécanismes supérieurs de décision, le CConsRN et le CCRN (les comités de sous-ministres adjoints et des sous-ministres), dans le processus d'approbation répondait à un besoin réel. Elle a accru la capacité du système à l'élaboration d'un plan de gestion

intégrée des ressources. L'identification et la résolution des problèmes de principe - l'étude du cas de la rivière Castle l'a démontré - exigent qu'on réponde aux questions de principe pour soutenir l'élaboration logique du plan.

La multiplication des niveaux d'approbation semble avoir pour conséquence inévitable d'allonger considérablement le temps qu'il faut pour régler les enjeux, répondre aux questions et approuver les plans. Pour les grands enjeux et les différentes approbations du plan, il faut compter de deux à quatre mois. Certains enjeux particulièrement difficiles n'on pu être réglés qu'au bout de six mois et plus. Deux des neuf enjeux définis par l'équipe chargée du projet de la rivière Castle sont toujours en suspens. L'une des questions de principe concernant la définition de la vocation de la zone de la faune menacée (zone 2) n'a été entièrement résolue que grâce à la révision de la politique relative au versant oriental en août 1984. Il serait souhaitable de mettre au point un moyen d'abréger les délais.

D'autres aspects du processus de planification rationnelle dont est assorti le système sont cause de délais. L'approbation par les mécanismes qui énoncent les politiques (SMA, SM et ministre) précède l'approbation finale du Comité du Cabinet et ne survient qu'après que le plan en est arrivé à l'étape provisoire. Le problème qui se pose alors est qu'une décision négative (fondée sur une question de principe) prise à ce stade de la planification active réduira à néant des mois de travail au niveau de l'équipe et du CIR; il faudra souvent plusieurs mois de plus pour donner suite aux modifications exigées. Faire en sorte qu'un ou plusieurs paliers supérieurs d'examen interviennent dans les approbations antérieures à l'étape provisoire du plan constituerait par conséquent une amélioration. Ce serait peut-être par surcroît une bonne façon d'atténuer les autres problèmes abordés.

Les membres du CIR ont fait savoir qu'ils cherchaient à faire modifier le processus de planification de manière que les premières phases de l'étape provisoire du plan et l'étape de la conception du plan prévoient que les SMA aient une approbation à donner.

6.1.3 Cadre global

> "La planification des ressources doit être entreprise à l'intérieur d'un cadre global. Comme elle suppose un affinement progressif des décisions de gestion, le cadre global est nécessaire pour favoriser la mise au point de plans détaillés comme il se doit en mettant l'accent où il se doit". Cinquième principe du SPIR.

Pour satisfaire l'exigence d'un cadre global, le SPIR prévoit quatre paliers hiérarchiques de planification: les paliers provincial, régional, infrarégional et local. Dans le présent rapport, nous avons étudié deux des nombreux plans infrarégionaux en cours d'élaboration. Au mois de janvier 1984, aucun des principaux plans infrarégionaux n'avait reçu l'approbation finale du Comité du Cabinet. Deux plans locaux avaient été achevés et mis en oeuvre mais un seul plan régional, la politique relative au versant oriental, est achevé. La politique relative au versant oriental est le seul plan de gestion intégrée des ressources à avoir reçu l'approbation du Cabinet. Hormis la politique de mise en valeur du charbon, il n'existe pas de plans d'importance provinciale ni de politiques ressortissant au SPIR pour orienter l'élaboration de plans de gestion intégrée d'importance infrarégionale. L'état de sous-développement des plans et des politiques d'importance régionale et provinciale constitue une faiblesse importante du SPIR en Alberta.

Conscients des lacunes que présentait la planification de niveau régional, les membres du CIR ont réagi en ordonnant que le programme de planification de 1984 et 1985 mette l'accent sur l'élaboration de plans régionaux. Nombre de membres du CIR ont mentionné au cours des interviews que l'équipe de planification chargée du projet Jean D'Or avait dû définir des objectifs régionaux de base pour les ressources avant de pouvoir passer à la planification de la sous-région. Certains des commentaires les plus critiques des membres de l'équipe de planification avaient trait au manque de planification de niveau provincial; ces personnes qualifiaient la planification intégrée telle qu'elles l'avaient connue de "planification à l'envers".

La rupture de logique entre le mandat du projet Jean D'Or, qui ne précisait aucune intention dominante de la gestion, et le document de la politique associée au plan, qui indiquait que l'intention de la gestion était d'identifier et d'aliéner des terres publiques pouvant être consacrées à l'agriculture, peut s'expliquer en partie par l'état de sous-développement de la planification d'importance régionale et provinciale dans le SPIR.

Même si certains enjeux et certaines questions de principe ne sont pas encore réglés, l'équipe de planification a reçu des directives suffisamment précises pour lui permettre d'achever les plans intégrés de façon significative et proactive, propre à résoudre les conflits d'utilisation des terres. Dans la mesure où ces directives persisteront dans le temps, le principal problème deviendra peut-être celui de la cohérence. Un système de référence facilement accessible et renfermant les décisions prises par les mécanismes décisionnels pourrait permettre de contourner le problème.

"L'intensité des détails et la place de l'accent" posent un important problème de définition. Dans la mesure où la "planification intégrée" évoque l'image d'une entreprise globale de planification, surtout lorsqu'elle concerne quelque chose d'aussi fondamentalement important que les ressources en terres, il est difficile pour les membres de l'équipe de planification de savoir où s'arrêter. Dans les deux plans que nous avons étudiés, nous avons relevé des signes d'instructions différentes au niveau des détails que devaient présenter les plans de gestion intégrée d'importance infrarégionale. Les premières directives données dans le cadre du projet de la rivière Castle réclamaient une masse considérable de détails pour résoudre les conflits d'utilisation des ressources. Les directives concernant le projet de la prairie Jean D'Or réclamaient un minimum de détails, ce qui laissait beaucoup de latitude aux gestionaires régionaux.

Dans le cas de la prairie Jean D'Or, la question de savoir comment utiliser efficacement les peuplements de bois exclus de la zone verte fut résolue en accordant une protection conditionnelle aux essences commerciales des peuplements arrivés à maturité et en cédant les autres qui n'étaient pas économiques. Cette façon de procéder fut exprimée de trois manières: 1) par des énoncés de l'intention de gestion spécifique des AGR; 2) par des objectifs

associés aux ressources spécifiques aux AGR; 3) par des lignes directrices de gestion des ressources des AGR.

Ces énoncés se présentaient sous la forme générique suivante:

1) L'intention de la gestion de telle AGR est de mettre des terres de côté pour les agriculteurs en tenant compte de l'intégrité des autres ressources existantes.

2) Mettre à la disposition des résidents locaux un approvisionnement de produits forestiers locaux en tenant compte des conditions de gestion particulières associées à l'aire d'utilisation spéciale.

3) Les aires porteuses de volumes appropriés de bois arrivé à maturité seront identifiées pour les besoins des résidents locaux (c'est-à-dire: minimum de 860 m^3/quart de section, comptabilisé en fonction des grumes).

   Ces aires seront mises en réserve pour une période maximale de cinq ans ou jusqu'à épuisement du stock. Une fois écoulée la période de cinq ans, on pourra envisager un renouvellement de la mise en réserve si le volume de bois est encore suffisant pour satisfaire les besoins des utilisateurs. Cette option prendrait fin quand le stock de bois serait épuisé.

Il était entendu que le SFA identifierait les aires mais qu'il n'administrerait pas les terres ni n'intégrerait le bois à un quelconque plan de gestion forestière. Il est clairement sous-entendu que le renouvellement de la mise en réserve est tributaire de l'existence d'une compagnie ou d'un groupe ayant acheté les droits d'exploitation du bois et d'une demande en ce sens de leur part.

Étant donné que l'emploi hors ferme est considéré comme indispensable au succès de l'agriculture pionnière dans cette région difficile et considérant qu'il faudra investir une masse considérable de fonds publics pour établir l'expansion agricole dans les régions concernées, il y aurait peut-être eu lieu d'accorder plus d'attention à la détermination et à la satisfaction de la demande à long terme d'emplois saisonniers. En outre, le plan aurait pu tenter d'éviter la cession des peuplements immatures d'essences commerciales.

Les objectifs auraient peut-être pu être intégrés au plan de manière à prendre en compte à la fois la demande sociale d'un supplément de revenu, de

territoire à utiliser et de bois à couper, d'une part, et d'autre part, l'exigence d'une utilisation complète de la totalité des peuplements exploitables commercialement, exigence qui ressortit au souci de préservation du patrimoine. On aurait pu recommander que le SFA participe à un programme conçu pour satisfaire les besoins à long terme en emplois hors ferme et pour utiliser de façon plus complète les peuplements d'intérêt commercial existants et potentiels des terres agricoles réparties, ou qu'il en assume le leaderhip. Il n'est pas indispensable que la planification de la gestion forestière du SFA soit limitée à la zone verte.

Un plan assorti de ces considérations supplémentaires à l'égard des facteurs sociaux, économiques et d'utilisation des ressources aurait éventuellement été considéré comme apportant une plus grande contribution à la constitution d'un "cadre global" pour l'expansion agricole soutenue.

C'est peut-être qu'il faudrait reformuler le principe du "cadre global" de manière à soutenir les conjectures ci-dessus. La nouvelle formulation devrait faire état de la gamme des variables jugées "globales". Elle ferait aussi passer le principe (tel qu'il est défini dans le présent rapport) de la catégorie des "sains principes généraux de planification" à celle des "principes spéciaux d'intégration" (section 6.2).

Dans ce contexte, il vaut la peine de mentionner que le rapport récent du Conseil de l'environnement de l'Alberta sur le maintien et l'expansion de la base de terres agricoles de l'Alberta reconnaissait que la viabilité économique à long terme de l'industrie agricole était étroitement liée aux possibilités d'emploi hors ferme. Ces préoccupations et d'autres étaient telles qu'il était recommandé que "l'expansion de la base de terres agricoles dans le nord soit limitée aux zones limitrophes des établissements agricoles existants jusqu'à ce qu'on en sache davantage sur les aires d'expansion potentielle"[1].

---

1 Maintaining and Expanding the Agricultural Land Base in Alberta: Summary Report and Recommendations (Maintien et expansion de la base de terres agricoles en Alberta: rapport sommaire et recommandations), Comité d'étude de la base de terres agricoles, Conseil de l'environnement de l'Alberta, décembre 1984, page 31.

6.1.4 Participation du public

> "La planification de l'utilisation des terres et des ressources publiques doit reposer sur un apport significatif des publics concernés. Les plans et les décisions du gouvernement s'en trouveront meilleurs et plus acceptables". Sixième principe du SPIR.

La validité de cet énoncé et l'importance de l'apport du public aux deux plans que nous avons étudiés ne marquent que le début de la mise en application de ce principe dans le SPIR.

L'augmentation récente du budget consacré au programme de participation du public et qui donnait suite à la prise de position explicite du ministre adjoint en faveur d'une pleine participation du public, a commencé à porter fruits. Au moment de la rédaction de ce rapport, un programme de sensibilisation du public a été entrepris, programme qui prévoit une diffusion générale d'une brochure de 12 pages détaillée et instructive qui vise à présenter aux Albertains le SPIR, son rôle et la façon dont le public peut participer. Le programme vise à éduquer le public afin que sa participation ait plus de poids. Il fera également appel aux médias pour susciter une sensibilisation générale du public à l'endroit du SPIR et une sensibilisation particulière à l'endroit des plans, toujours dans l'optique de faire participer le public.

Tous ces efforts déployés aux fins du programme de participation du public devraient entraîner une hausse très significative de cette dernière.

Examinons les propos suivants sur la planification des ressources en terres publiques.

> "L'art de la planification publique, quand il a pour objet des circonstances particulières, repose souvent sur une rationalité fondamentalement différente de celle qui sous-tend la notion de planification dans l'abstrait. Pour survivre, les décideurs publics doivent respecter les exigences de groupes d'électeurs politiquement puissants qui peuvent influer sur les budgets des organismes,

lesquels sont attribués sans égard à la règle de la planification ou des examens judiciaires"[1].

Cela prouve peut-être en dernière analyse que le programme de participation du public supplante tous les autres aspects positifs du SPIR. Dans la mesure où les décisions de planification doivent être politiquement, socialement et économiquement acceptables, la mobilisation et l'éducation d'un public intéressé seront bénéfiques à long terme à la mise en oeuvre du plan ainsi qu'à la mise au point et au maintien d'un bon plan.

L'un des aspects très significatifs du régime de participation du public associé au SPIR est le statut d'égalité auquel ont droit tout les membres du public. Connaissance et information sont des éléments du pouvoir et la politique du SPIR, qui place les membres du public sur un pied d'égalité, semble constituer un moyen plein de promesses pour en arriver à des plans de qualité en matière de mise en valeur des ressources en terres.

6.2 Principes de planification propices à l'intégration

Deux principes de planification spéciaux ont été établis pour permettre au système de remplir sa fonction d'aide à la planification en matière de gestion intégrée des ressources. Il s'agit des suivants, énoncés brièvement:

1) travail d'équipe
2) intégration des terres et des ressources.

6.2.1 Travail d'équipe

"La planification intégrée des ressources suppose habituellement un travail d'équipe par lequel les représentants des organismes concernés font la planification proprement dite. La participation active des divers organismes favorise l'engagement de ces derniers envers la réalisation des recommandations de planification". Troisième principe du SPIR.

---

1 Cortner, Hanna J. et Dennis L. Schweitzer, op cit. p. 499.

Ce principe comporte trois aspects importants:

1. la composition de l'équipe
2. le partage des décisions
3. l'engagement de l'organisme.

6.2.1.1 Composition de l'équipe

Le limitation pratique de la composition de l'équipe de planification à un petit nombre d'organismes dont le mandat concerne les ressources et les terres cristallise nettement l'objectif de la planification sur la gestion des ressources. Il est bien connu que la planification de la gestion en fonction de l'avenir ou de la croissance limite le nombre de variables à celles qui comptent le plus aux fins de l'objectif de l'activité de planification. Il est aussi important de limiter le nombre des membres de l'équipe pour faciliter la discussion et la prise de décisions. C'est à ce stade que les "étiquettes" accolées au SPIR commencent à afficher leur importance.

Le nom même, Système de planification intrégrée des ressources, en reflète l'objectif: l'intégration de la planification des ressources. La planification classique de l'utilisation des terres est l'instrument de base utilisé pour réaliser l'intégration de la planification des ressources. La répartition avisée de l'utilisation des terres peut être un avantage nécessaire et recherché des plans intégrés, mais l'objectif dominant est la planification réussie de la gestion des ressources. En d'autres termes, pour atteindre son but, le SPIR doit d'abord satisfaire les besoins des gestionnaires des ressources qui mettent en oeuvre les plans intégrés relatifs aux ressources et qui y trouvent leur orientation. Il s'ensuit par conséquent que les gestionnaires régionaux des ressources ou des représentants des gestionnaires des ressources doivent faire partie de l'équipe de planification. La résultante est que la composition de l'équipe de planification tend à être limitée à un nombre relativement restreint d'organismes s'occupant de ressources et de terres qui poursuivent l'objectif de résoudre les problèmes de gestion des ressources.

Dans les deux études de cas, la participation des gestionnaires des ressources régionaux n'a pas été universelle. Dans les premières phases de chaque cas, certains organismes étaient représentés par des membres du

personnel de l'administration centrale, mais, chaque fois que c'était possible, on affectait des gestionnaires régionaux à l'équipe avant la fin de l'activité de planification.

Il se posait toutefois un problème insurmontable: certains organismes ne comptaient pas de personnel régional suffisant pour qu'un gestionnaire régional puisse pourvoir directement aux fonctions de planificateur. La conséquence pratique de cet état de choses était que les équipes étaient composées de membres qui n'avaient pas tous une connaissance égale de la situation régionale des terres et des ressources. Avec l'accent placé sur le jugement professionnel, certains problèmes pouvaient par conséquent se poser, du moins on pouvait le supposer. Les membres de l'équipe implantés dans la localité qui faisait l'objet de la planification et qui y avaient acquis de l'expérience croyaient naturellement que leur jugement était plus valide que l'opinion des spécialistes qui se fondaient davantage sur des données collectées. Le problème était amplifié par le fait que les personnes qui avaient le moins d'expérience locale étaient également celles qui avaient le moins de responsabilité à l'égard de la mise en oeuvre des plans. Pour beaucoup de membres de l'équipe, et même pour certains membres du CIR, les organismes qui n'ont pas de responsabilité de gestion des terres ne doivent par avoir, dans le processus de définition du plan, une voix égale à la voix de ceux qui en ont.

D'un autre côté, d'autres ont souligné que, bien souvent, ceux qui n'ont pas de responsabilité directe de gestion des ressources ne font qu'observer les activités et les discussions associées au processus décisionnel quand les enjeux ne les concernent pas directement ou quand ils n'ont rien à y apporter. D'aucuns ont prétendu que la présence de ces professionnels des terres et des ressources enrichissait le processus décisionnel de leurs renseignements, de leur expérience, de leurs idées, de leurs analyses et de leur objectivité.

Il semble que la présence constante de professionnels sans responsabilité à l'égard des terres ou des ressources aide le tenant d'un point de vue à ne pas s'égarer en encourageant une discussion rationnelle et objective. La présence de personnes neutres ayant un statut d'égalité

contribue à décourager les jeux de duperie et autres comportements agressifs ou antagonistes qui caractérisent si souvent les entreprises de résolution de problèmes dans les cultures nord-américaines et européennes.

6.2.1.2 Partage des décisions

Pour que toutes les perspectives soient prises en compte, il est nécessaire que tous les participants au processus de planification disposent d'une voix égale. Le processus décisionnel ne doit pas établir une discrimination contre les organismes et les représentants qui n'ont pas d'attributions de gestion directes. Cette règle de fonctionnement fondée sur le partage des décisions est indispensable à l'exécution de la gestion intégrée des ressources. Malgré les objections, le SPIR a été capable de la mettre en pratique. Les deux études de cas l'ont confirmé.

L'élément dominant du partage des décisions est "la prise de décisions par consensus". "Le consensus", tel que le définit le chef de la Direction de la planification des ressources (Division de l'évaluation et de la planification des ressources), est un accord général sur la façon d'atteindre un but; ce n'est pas l'unanimité.[1]

Il poursuit:

> "Notre système permet l'expression de points de vue divergents et je suis toujours surpris de constater comme il est rare que cela pose un problème. Avec le temps, une équipe qui doit prendre des décisions finit par acquérir un caractère d'individualité. Le groupe apprend à être à l'écoute des besoins et des objectifs de chacun et il en vient en fait à penser comme un seul être quand il s'agit des objectifs communs de la maximalisation des avantages et de la gestion efficace des ressources. Cette attitude se manifeste dans la volonté de concéder, d'échanger "donnant-donnant"; qui donne lieu à des compromis ou à des ententes incarnés dans un plan conjoint... Je trouve un encouragement constant dans l'adhésion croissante de tous les participants de tous les niveaux à cette méthode"[1].

---

1 Wyldman, op. cit., p. 32.

Un exemple puisé dans le cas de la prairie Jean D'Or donne du poids à cette opinion.

On se rappellera que le SFA avait le souci de faire en sorte que, aux termes du plan, certains peuplements d'épinettes blanches sur des terres que l'on destinait à l'agriculture soient protégés jusqu'à leur maturité, ce qui avait obtenu l'appui général de l'équipe de planification pour laquelle il s'agissait d'une saine pratique de gestion des ressources. Exprimant un point de vue divergent, le ministère de l'Agriculture affirmait la prépondérance de l'agriculture et soutenait que, puisque les terres où croissaient les épinettes blanches étaient proches des terres agricoles existantes, il était économique et approprié de les aménager pour les besoins de l'agriculture.

Le point de vue dissident fut défendu au sein du CIR par le représentant du ministère de l'Agriculture. Le représentant du SFA fut informé par l'intermédiaire du système interne de soutien de la planification intégrée du SFA et il connaissait le point de vue du représentant du SFA au sein de l'équipe de planification ainsi que la politique et les attentes pour le niveau régional du personnel de l'administration centrale du SFA. Au bout du compte, le ministère de l'Agriculture retira sa demande à l'égard des terrains non boisés à potentiel relativement élevé des terres agricoles existantes en échange de la renonciation du SFA aux terrains boisés proches des terres agricoles.

Le compromis reposait sur le raisonnement qu'il vaut mieux éviter l'aménagement à "saute-mouton" et que, pour ce qui est de la mise en place de l'infrastructure, c'est moins cher et plus facile de concevoir l'expansion agricole sur des terres contiguës. En outre, en ce qui concerne la protection contre l'incendie, l'aménagement en damier des établissements agricoles expose les peuplements forestiers au danger. Quand on convertit en champs cultivés des forêts de trembles, on sèche et brûle des troncs et des branches empilés en rangées longues et élevées. Le risque est grand que l'un des feux se communique à un terrain forestier avoisinant. Par ailleurs, dans la mesure où la stratégie à long terme du SFA consiste à ménager une base stable de terrain forestier, on trouvait malavisé d'établir des enclaves de terre agricole à l'intérieur de la réserve forestière. La construction de voies d'accès à ces

enclaves ne ferait qu'encourager encore l'expansion à l'intérieur de la réserve forestière pour justifier les coûts élevés de construction de l'infrastructure.

A en juger d'après cet exemple, il semble que la prise de décision par consensus agit à la fois de manière à opérer le partage des décisions et à produire des plans d'utilisation des terres plus rationnels et bien intégrés.

6.2.1.3 Engagement de l'organisme

L'idée voulant que le partage des décisions au cours de l'aspect "planification" de la gestion soit lié à un partage de l'engagement dans les aspects "organisation", "orientation" et "contrôle" semble juste et logique. Elle n'est toutefois pas simple. S'acquitter effectivement des engagements issus d'un plan de gestion intégrée des ressources pose deux problèmes:

1) l'intégration du système de planification interne de l'organisme concerné
2) l'intégration du budget de l'organisme concerné.

Certains directeurs régionaux d'ERN ont indiqué qu'il est souvent difficile de trouver les fonds qui permettraient de mettre en application certaines lignes directrices de gestion issues du plan. Il semble que l'aspect le plus important du problème soit celui des échéances. Les calendriers de planification intégrée n'ont pas été particulièrement bien observés (aucun n'a à ce jour été exécuté) et il est par conséquent difficile de mettre des fonds de côté ou d'en réclamer d'avance. En outre, c'est maintenant la norme, en Alberta comme ailleurs, pour le gouvernement de faire preuve de parcimonie dans les dépenses et il n'est pas facile d'obtenir des augmentations de budgets. Le problème est encore plus aigu pour les organismes qui ne sont pas à proprement parler des "clients", comme l'Agriculture, l'Environnement et les Parcs et Loisirs. Il existe une résistance naturelle et puissante à laisser les processus de planification "nouveaux" ou "non ministériels" influer sur l'établissement des budgets. Cette résistance est présente dans tout le gouvernement et elle est particulièrement forte chez ceux qui ont le moins de rapports avec le SPIR. Il se produit un phénomène semblable dans le cas de l'ajustement du système de

planification interne ainsi que de l'établissement des priorités de politique et de programme de l'organisme en fonction de plans intégrés conçus "à l'extérieur".

Il reste encore de nombreuses questions à poser au sujet des budgets et des plans des organismes. Les promoteurs du SPIR laissent entendre qu'un processus sera mis au point au besoin, au fur et à mesure que les questions et les problèmes seront identifiés.

Le SPIR et le Système de gestion intégrée des ressources (GIR) sont de nouveaux outils de gestion du gouvernement et les problèmes qui se posent au niveau de leur mise en application persisteront selon toute probabilité encore un certain temps. Il convient toutefois de souligner que les plans intégrés n'acquièrent le statut de politique officielle du gouvernement qu'après avoir été approuvés par le Comité du Cabinet et que les décisions prises à ce niveau sont d'excellentes sources de motivation à la bonne volonté et à la collaboration. De plus, les études des incidences économiques qui sont maintenant faites avant la présentation des plans au Comité du Cabinet préparent parfaitement ce dernier à prendre des décisions sans équivoque et acceptables pour tous ceux qui sont concernés.

Il est tout à fait possible, voire tout à fait probable, que les décideurs politiques en viennent à voir dans le Système de gestion intégrée un moyen efficace d'orienter les dépenses des organismes gouvernementaux et l'exécution de leur programme. L'appréciation connexe du rôle du SPIR et de ses paliers hiérarchiques de planification entraînera l'adhésion totale des organismes concernés et l'émergence d'une planification SPIR de niveau provincial.

6.2.2 Consultation au sujet des ressources et des terres

> "Les plans intégrés sont élaborés par divers spécialistes des terres et des ressources qui se consultent mutuellement". Quatrième principe du SPIR.

L'emploi du mot "spécialistes" plutôt que "gestionnaires" dans le libellé ci-dessus est significatif de la vaste gamme de compétences mises à

contribution dans le cadre du SPIR. Parmi les participants figurent, outre les gestionnaires, bon nombre de planificateurs et de techniciens. Le souci de conservation des ressources en terres est présent tant dans les réunions des mécanismes décisionnels du SPIR que dans les échanges de liaison et de soutien à la planification à l'intérieur des organismes et ministères particuliers.

L'apport des "specialistes des terres" à la planification intégrée de l'utilisation des ressources est fort important. Ils y apportent leur connaissance intime de la base de terres et leur sensibilité empreinte d'intelligence envers toute une gamme de perspectives du secteur des ressources. La gestion des terres constitue souvent une activité d'intégration active, si bien que, parallèlement aux enjeux ressortissant strictement aux ressources, le gestionnaire des terres doit s'attaquer à toute une gamme de problèmes d'ordre social, économique et technique. Les planificateurs des terres apportent leur expérience des problèmes de répartition de l'utilisation des terres, y compris l'intégration des données, l'analyse dans le plan spatial, la résolution des conflits et l'application des outils de planification. Les techniciens des terres offrent aux gestionnaires et aux planificateurs les moyens d'acquérir une base d'intégration appropriée et objective pour la comparaison des potentiels d'utilisation des terres et l'analyse des conflits et des compatibilités.

Les types d'apport indiqués ci-dessus ont été mis en évidence tout au long de l'analyse descriptive des cas sur lesquels nous nous sommes penchés. Ils indiquent que les processus de consultation en matière de terres et de ressources sont des éléments bien développés du SPIR et qu'ils en font partie intégrante. Outre le plan lui-même, les principaux produits du processus de consultation sont les diverses cotes d'aptitude associées à la classification écologique du territoire, les cartes et descriptions de zones de la Classification écologique du territoire, les zones d'utilisation des terres et la matrice utilisation des ressources/zones, et la notion d'aire de gestion des ressources pour la planification de l'intention de la gestion.

Les cartes de la classification écologique du territoire ont une importance particulière en ceci qu'elles établissent des unités spatiales

relativement objectives qui ont un sens pour tous les membres de l'équipe, quels que soient leur intérêt ou leur compétence en matière de ressources. Ces divisions fondamentales peuvent servir de base aux discussions interdisciplinaires sur les avantages et les inconvénients des modes de répartition de l'utilisation des terres.

Les extrapolations faites à partir de ces données de base pour produire des cartes et des cotes d'aptitude relatives aux ressources ne présentent pas, et de loin, le même caractère d'objectivité. Il est important que les cotes ou bien atténuent les partis pris, ou bien les compensent. Les cotes d'aptitude améliorées applicables à une utilisation des ressources, fondée sur l'application des techniques de gestion des terres, ne doivent pas être comparées à des cotes d'aptitude non améliorées applicables à d'autres utilisations ni utilisées de concert avec elles.

A en juger d'après le cas de la prairie Jean D'Or dans lequel une certaine amélioration des cotes d'aptitude aux fins de l'agriculture a été suscitée par l'application de techniques de gestion des terres, ces cotes ont par la suite été utilisées de concert avec des cotes non améliorées relatives aux forêts et à la faune, la participation précoce et totale de tous les spécialistes des ressources de l'équipe de planification à l'établissement des cotes d'aptitude fondées sur la classification écologique du territoire devrait permettre d'éviter les problèmes de partis pris. On y gagnerait par la même occasion sur le plan du temps de planification.

Il semblerait également possible d'utiliser les données de classification écologique du territoire pour produire des cotes axées sur le caractère renouvelable de l'utilisation des ressources (par opposition à l'aptitude). La dégradation des sols constitue à cet égard un exemple des plus importants.

6.3 Satisfaction du client

Les deux cas étudiés étaient résolument axés sur les terres publiques de la zone verte, sur la gestion des ressources et sur la répartition des utilisations. Les principaux clients des plans étaient par conséquent le SFA,

la Direction des terres publiques et les Pêches et faune, organismes d'ERN. Les Parcs, l'Agriculture et l'Environnement étaient concernés, quoique dans une moindre mesure, surtout pour ce qui est des lignes directrices de gestion. L'examen de la satisfaction du client tourne autour du plan, de son contenu ainsi que du processus de planification.

La régionalisation d'ERN constitue un important aspect de la satisfaction du client à l'égard du SPIR. A n'en pas douter, les plans procurent aux planificateurs et aux gestionnaires des masses d'indications pour orienter leur action. L'éloge le plus souvent formulé à l'endroit du SPIR portant sur le fait qu'il réduisait, directement et indirectement, les conflits de gestion opposant les divers organismes au niveau régional. Dans le cas des nouveaux développements, par exemple, il est admis que le système de renvoi interorganisme qui s'est développé parallèlement à la régionalisation a tiré avantage de l'élaboration de plans de gestion intégrée des ressources. Beaucoup de plans, y compris celui relatif à la rivière Castle, identifient des conflits et des lignes directrices génériques de mise en valeur et de gestion. L'identification des conflits et des enjeux particuliers et les lignes directrices qui sont conçues pour les régler ont une importance égale. Les gestionnaires régionaux soulignent avec force les bienfaits pour leurs activités des plans de gestion intégrée, qui permettent d'élaborer des plans opérationnels caractérisés par plus d'efficience et d'efficacité. Les pertes sectorielles à la production qui étaient parfois la conséquence des compromis étaient considérées comme un mal nécessaire. Les personnes interviewées estimaient que les plans optimalisaient effectivement l'utilisation globale des ressources.

Plusieurs participants régionaux au SPIR ont souligné que l'activité de planification procurait l'avantage de mettre les politiques à l'épreuve. Comme on a pu le voir dans l'exemple de la rivière Castle, des politiques établies à divers niveaux se sont révélées conflictuelles et le processus de planification a fait que les conflits furent portés à l'attention des responsables aux niveaux supérieurs de gestion.

La plainte la plus fréquemment formulée par les gestionnaires régionaux concernait le temps: le temps pendant lequel le membre de l'équipe de

planification était soustrait à ses tâches habituelles et le temps que prenait l'ensemble de l'activité de planification.

L'activité de planification intégrée a pris tellement de temps et d'énergie que certains participants ont estimé qu'ils n'étaient pas en mesure de s'acquitter honnêtement de leurs tâches habituelles. Ils se trouvaient surchargés de travail, mais ils n'avaient pas l'impression d'être lésés sur le plan de leur carrière. Le problème qui se posait était que les programmes auxquels ils participaient de façon régulière ne bénéficiaient pas de leur attention au moment exact où celle-ci était requise. Il y a peut-être lieu d'envisager une affectation provisoire à plein temps, quitte à combler temporairement le poste de la personne détachée.

Le problème que posait la longue durée de l'activité de planification était que l'exécution des programmes en cours était retardée ou interrompue. Les programmes les plus touchés étaient celui de l'aliénation des terres de la Couronne et celui de la planification de la gestion des terrains forestiers.

Une autre plainte, formulée moins fréquemment celle-là, concernait l'absence d'un programme d'orientation qui aurait permis aux membres de l'équipe de planification de connaître le SPIR. Cela augmentait le temps de planification parce que les participants étaient forcés de comprendre le processus et son application. On a pris acte de ce problème. Il existe maintenant un programme annuel d'éducation des employés de l'État au SPIR qui vise justement à présenter le processus à ceux qui y participent pour la première fois. En outre, les organismes eux-mêmes sont maintenant plus en mesure d'offir assistance et orientation à leurs représentants. On peut citer comme exemple de nouveaux programmes d'assistance conçu aux fins de l'élaboration de plans de gestion intégrée, la nouvelle Division de l'utilisation des terres du ministère de l'Agriculture de l'Alberta.

En résumé, la satisfaction du client est élevée, encore que des questions aient été soulevées au sujet de l'équilibre entre les avantages et les coûts, le coût prépondérant s'exprimant en temps.

6.4 Autres principes de la planification intégrée

Jusqu'ici, notre évaluation a porté exclusivement sur les principes de planification définis spécifiquement pour les besoins du SPIR. A l'expression "planification intégrée" ont été rattachées des qualités qui se reflètent dans des principes autres que ceux qui ont déjà été exprimés. On prétend dans les milieux universitaires que la planification intégrée de l'utilisation des terres telle qu'elle se pratique au gouvernement n'est en fait que de la planification "globale". Dans une tentative pour identifier d'autres principes devant nous permettre de structurer l'évaluation finale du SPIR, nous avons puisé à deux sources théoriques récentes. La première est un récent mémoire de maîtrise rédigé par Margaret Anne Kerr dans lequel on tient le SPIR pour un mode de planification de l'utilisation des terres sensible à l'environnement[1]. La deuxième est la publication Livre-ressource de la planification de l'environnement de Reg Lang et Audrey Armour[2].

Pour Kerr, qui a entrepris une évaluation théorique du SPIR et fait la promotion d'une planification de l'utilisation des terres sensible à l'environnement, l'important aspect de "l'intégration" est l'intégration de l'évaluation environnementale tout au long du processus de planification.

Kerr identifie deux critères ou principes de la planification de l'utilisation des terres sensible à l'environnement qui ne figuraient pas dans la liste de ceux que l'on appliquait au SPIR. Il s'agit de l'engagement politique envers le processus de planification et de l'incorporation explicite des notions de planification environnementale et de l'évaluation des incidences à chaque étape du processus de planification. En ce qui concerne l'engagement politique, Kerr remarque que l'affectation de fonds et de main-d'oeuvre au processus de planification semble incertaine et que tous les

---

1 Anne Kerr, "Environmentally-Responsive Land Use Planning: The State of the Art in Three Resource Regions of Canada", mémoire de maîtrise, Université de Waterloo, mai 1982.

2 Lang et Armour, 1980. Livre-ressource de la planification de l'environnement, Multiscience Publications Ltd. et Direction générale des terres, Environnement Canada. Montréal.

organismes n'admettent pas la nécessité d'un processus unique de planification.

Aujourd'hui (1984), le financement de la participation du public est fermement établi et l'appui au système est très répandu, encore qu'il ne soit pas absolu. Les intervieweurs ont souvent pris la peine de noter qu'aucun des plans d'importance infrarégionale n'avait été approuvé par le pouvoir politique. Encore qu'il soit vrai qu'aucun plan infrarégional n'a été soumis à l'approbation du Comité du Cabinet, des énoncés fermes définissant l'existence du SPIR dans la Révision de 1984 de la politique relative au versant oriental ont bel et bien été approuvés au niveau politique. Cela laisse présager l'acceptance totale du SPIR pour bientôt.

Dans son analyse du SPIR, Kerr relève qu'on ne trouve pas d'objectifs environnementaux explicites partout et que "l'absence d'importance accordée à l'analyse de moyens autres d'atteindre des buts du plan constitue une faiblesse du processus de planification de l'Alberta"[1]. Elle soutenait également qu'on ne s'étandait pas assez sur la question des compromis, surtout ceux qui concernaient l'environnement.

Les interviews des membres d'équipes de planification ont permis de relever maints exemples de la prise en compte implicite des incidences environnementales de la répartition et de l'utilisation des terres. Qu'on songe aux préoccupations exprimées au sujet des aires sensibles du "front range" dans le plan relatif à la rivière Castle (voir la sous-section 4.7 du présent rapport). Quoi qu'il en soit, nulle préoccupation, nulle prise en compte implicite des incidences environnementales ne répond pleinement au souhait de Kerr que l'on procède à une évaluation explicite des incidences. Quant à son affirmation suivant laquelle il existe une carence au niveau de l'étude de moyens autres d'atteindre les buts du plan, elle peut être valable dans bien des cas. Il est toutefois fort probable que les équipes de planification, dans le cadre de leurs travaux, envisagent un certain nombre de solutions de rechange. Malheureusement, comme le souligne Kerr, les données à cet égard sont maigres.

---

1 Kerr, op. cit., p. 148.

Le document de Lang et Armour[1] examine la question de la planification environnementale dans un contexte de gestion. Ainsi, une section y est consacrée à la perspective adoptée par certaines administrations municipales en matière de gestion, celle de la "gestion de la croissance". La description et les commentaires qu'on y trouve peuvent dans une large mesure être plaqués directement sur le système de planification intégrée des ressources de l'Alberta.

Lang et Armour expliquent que la gestion de la croissance a pour objet la nature et la qualité, l'intensité, le rythme, le lieu géographique et la démographie de la croissance: ce sont là les éléments dominants de l'activité de planification relative à la prairie Jean D'Or. Ils identifient les principaux composants de la planification environnementale: systèmes d'information et de surveillance, plans et politiques, évaluation des incidences, réglementation et processus d'examen, mesures fiscales, dispositions organisationnelles coordonnées et participation et éducation du public. Chacun de ces composants a été observé dans la planification intégrée telle qu'elle est pratiquée en Alberta et mentionné dans le présent rapport.

La nature essentiellement multiple de la planification des ressources et des terres et le caractère environnemental particulier d'une partie des activités de départ du SPIR justifient l'analyse de ce dernier sur le plan de la planification de la gestion de la croissance environnementale, point de vue adopté par Lang et Armour.

Lang et Armour font d'abord la remarque suivante:

> "Parce que les problèmes environnementaux sont interreliés, nous pensons naturellement que la façon idéale de les aborder est d'adopter une perspective globale qui intègre tous les composants précédemment mentionnés. Mais, au-delà des problèmes à petite échelle, une intégration totale de l'action est selon toute probabilité impossible..."[2]

---

1 Lang et Armour, 1980, op. cit.

2 Ibid., p. 234.

A n'en pas douter, la planification SPIR cherche à traiter de problèmes qui sont plus que des problèmes à petite échelle. Mais elle n'atteint pas l'intégration totale telle que la définissent Lang et Armour.

La liste idéale des composants de la planification environnementale qu'établissent Lang et Armour comprend, outre celle des incidences environnementales, l'évaluation des incidences sociales et fiscales. L'évaluation des incidences fiscales fait maintenant explicitement partie du processus SPIR, encore qu'elle ne constitue jusqu'ici qu'un élément rajouté. Pour sa part, l'évaluation des incidences sociales n'en fait pas encore explicitement partie. Il semblerait souhaitable et possible, moyennant la volonté politique nécessaire, que des spécialistes des questions fiscales et sociales soient présents au sein de l'équipe de planification et d'autres mécanismes de planification.

Il serait possible d'élargir la représentation environnementale en vue de faciliter l'évaluation explicite des incidences environnementales en renforçant l'appui donné au représentant de la Gestion des ressources en eau (Environnement) par l'apport intégré d'autres services du ministère de l'Environnement. Là encore, la volonté politique constitue un facteur d'importance et l'existence même du SPIR et le soutien politique constant dont il bénéficie augurent bien pour une intensification de l'accent mis sur l'évaluation des incidences environnementales.

Lang et Armour poursuivent:

> "...On en sait habituellement trop peu sur les rapports entre l'homme et l'environnement auxquels on a affaire; selon toute probabilité, la maîtrise que l'on pourra exercer sur les mesures affectant l'environnement en cause seront fragmentaires et, aux yeux de l'organisme ou du groupe d'intérêt concernés, au mieux partiales; en outre, considérant les intérêts et les exigences conflictuelles, l'engagement total requis est hautement improbable. Par conséquent, "l'intégration", en termes pratiques, consistera à relier opérationnellement une initiative - un programme visant à protéger une aire fragile, par exemple - à d'autres qui influent directement sur ses chances de succès (comme les plans visant à encourager ou à contrôler le développement près de l'aire du versant

> oriental), qu'elles relèvent de l'organisme concerné ou non"[1].

Nous avons vu que la pénurie de données pose un problème en planification SPIR. Il y a nécessité d'améliorer l'information et les connaissances, mais il ne s'agit pas là d'un phénomène propre au SPIR et il est difficile d'imaginer que le problème soit totalement résolu. Le fait qu'il réduise la fragmentation du contrôle constitue un point fort du SPIR et la situation à cet égard devrait continuer de s'améliorer si l'expansion donnée aux CRGR pour qu'ils englobent des organismes non rattachés à ERN se poursuit avec succès. Le fait que l'engagement total soit hautement improbable continue de poser un problème dans le SPIR. Il semble toutefois que des gains appréciables aient été réalisés eu égard à l'établissement chez les différents organismes d'un esprit de coopération et d'engagement en matière d'élaboration et de mise en oeuvre de plans.

Les remarques que formulent Lang et Armour en conclusion introduisent un sujet qui termine bien la présente étude du SPIR en Alberta:

> "...L'accent passe d'une compréhension et d'un contrôle intégraux à une action systémique sélective qui vise à gagner une compréhension et un contrôle des aspects clés des systèmes environnementaux et institutionnels nécessaires pour atteindre les objectifs particuliers et à maintenir une surveillance permanente qui aboutira à des nouvelles actions et à une révision des objectifs. Dans cette optique, la notion d'intégration n'englobe pas tout. Elle est limitée aux choses qui comptent vraiment dans le cadre considéré et elle n'émerge pas en une seule fois. Elle constitue davantage une stratégie en "blocs de construction" à la faveur de laquelle on passe graduellement d'une réaction immédiate à un problème à un ensemble plus vaste d'initiatives axées sur une gamme plus vaste de problèmes environnementaux, sur les causes et pas seulement sur les symptômes et sur l'intervention préventive plutôt que corrective"[2].

La planification et la gestion intégrées des ressources pratiquées par les organismes qui s'occupent des ressources en Alberta arriveront probablement à corriger graduellement les causes des problèmes de gestion des

---

1 Ibid., p. 234.

2 Ibid., p. 234.

ressources, y compris de gammes plus vastes de problèmes environnementaux. L'exemple de l'Alberta aidera certainement d'autres provinces à mettre en place leurs propres systèmes de planification et de gestion intégrées. Toutefois, le succès ne viendra que si ceux qui régissent l'implantation de la gestion intégrée se rappellent de fonder leurs efforts sur un processus décisionnel faisant appel au consensus et reposant sur la base la plus large, ce qui comprend le public, et de ne pas prendre la vitesse d'aboutissement comme critère ou mesure de succès.

L'un des aspects intéressants de la planification de la gestion intégrée des ressources telle qu'elle est pratiquée en Alberta est qu'elle n'est pas le fruit d'une loi particulière mais la réponse à des problèmes découlant d'un chevauchement de lois non coordonées. Et il semble bien que nulle tentative ne soit faite pour conférer un caractère officiel à l'approche intégrée en l'incarnant dans une nouvelle loi.

L'un des éléments forts du SPIR est qu'il est relativement libre des limites qu'impose une loi, mais cette force restera sans effet utile si elle ne réalise pas une forme quelconque d'engagement politique officiel à long terme. L'avalisation, en juin 1985, tandis que le présent rapport en était à l'étape de la révision finale, du plan intégré relatif à la prairie Jean D'or par le Comité du Cabinet sur la planification économique et la mise en valeur des ressources constitue par conséquent un événement d'une extrême importance.

Une fois qu'un certain nombre de plans d'importance infrarégionale auront été avalisés, la strategie "en blocs de construction" appliquée à la mise en valeur rationnelle et proactive des ressources en terres commencera à porter ses fruits. L'exécution intégrale des plans d'importance régionale et le soutien constant de la participation du public au processus de planification feront que celui-ci continuera d'offrir ses avantages.

BIBLIOGRAPHIE

Alberta. Ministère de l'Agriculture. 1981. Farming Potential of the Jean D'Or Prairie Area: An Economic Assessment. Frank Hanus, agronome, Direction de l'économique-ressources. Rapport technique (RE-11-13-81). Edmonton (Alberta).

Alberta. Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. 1978a. Planning Proposal Castle River Planning Area. Décembre 1977. Revu en mars 1978. Direction de la planification des ressources. Edmonton (Alberta).

" ". 1978b. Castle River Land District Map. H.G. Anderson. Division de l'évaluation et de la planification des ressources. Edmonton (Alberta).

" ". 1981a. Alberta Public Lands. Division des terres publiques. Edmonton (Alberta).

" ". 1981b. Castle River Resource Management Policy: Alternatives. Equipe de planification de la gestion intégrée des ressources de la rivière Castle. Inédit. Edmonton (Alberta).

" ". 1981c. Ecological Land Classification and Evaluation Jean D'Or Prairie. Wayne L. Strong. Section de l'évaluation-ressources. Edmonton (Alberta).

" ". 1981d. Ecoregions of Alberta. Division de la planification et de l'évaluation des ressources. Edmonton (Alberta).

" ". 1981e. Integrated Resource Plan: Jean D'Or Prairie Sub-regional Plan. Mandat. Juin 1981. Division de l'évaluation et de la planification des ressources. Edmonton (Alberta).

" ". 1981f. Integrated Resource Plan: Lower Peace River Regional Overview. Division de l'évaluation et de la planification des ressources. Edmonton (Alberta).

Alberta. Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. 1982a. Information Requirements for Major Developments Affecting Crown Lands and Resources Preliminary Disclosure. Approuvé en janvier 1982. Modifié en décembre 1982. Edmonton (Alberta).

" ". 1982b. Integrated Resource Plan: Castle River Sub-Regional Plan. Politique de gestion des ressources. Division de l'évaluation et de la planification des ressources. Edmonton (Alberta).

" ". 1982c. Integrated Resource Plan: Jean D'Or Prairie Sub-Regional Plan. Politique associée au plan. 1982. Edmonton (Alberta).

" ". 1982d. Integrated Resource Plan: Jean D'Or Prairie Sub-Regional Plan. Politique associée au plan. Mai 1982. Division de l'évaluation et de la planification des ressources. Edmonton (Alberta).

" ". 1983a. A System for Integrated Resource Planning in Alberta. Division de l'évaluation et de la planification des ressources. Edmonton (Alberta).

" ". 1983b. Integrated Resource Plan: Castle River Sub-Regional Plan. Plan provisoire. Août 1983. Division de l'évaluation et de la planification des ressources. Edmonton (Alberta).

" ". 1983c. Integrated Resource Plan: Jean D'Or Prairie Sub-Regional Plan. Plan provisoire. Août 1983.

" ". 1983d. Integrated Resource Plan. Jean D'Or Prairie Sub-Regional Plan. Plan provisoire. Décembre 1983. Division de l'évaluation et de la planification des ressources. Edmonton (Alberta).

" ". 1984a. Integrated Resource Management: Resource Management through Teamwork. Division de l'évaluation et de la planification des ressources. Edmonton (Alberta).

Alberta. Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. 1984b. Integrated Resource Plan: Castle River Sub-Regional Plan. Plan provisoire. Septembre 1984. Division de l'évaluation et de la planification des ressources. Edmonton (Alberta).

" ". 1984c. Jean D'Or Prairie Planning Project Information Newsletter. Edmonton (Alberta).

" ". 1984d. Principles and Procedures of Integrated Resource Plan Implementation. Troisième version. Inédit. Mai 1984. Edmonton (Alberta).

Alberta. Ministère de l'Environnement. 1982. Jean D'Or Prairie Integrated Plan Drainage Overview. Jean D'Or Prairie Option Background Document. Grande Prairie (Alberta).

Alberta. Gouvernement de l'Alberta. 1977. A Policy for Resource Management of the Eastern Slopes. Edmonton (Alberta.)

Alberta. Gouvernement de l'Alberta. 1984. A Policy for Resource Management of the Eastern Slopes. Révisée en 1984. Edmonton (Alberta).

Alberta Wilderness Association. 1984. "A Policy for Resource Management of the Eastern Slopes: Revised 1984 - Rejected." Alberta Wilderness Association Newsletter, vol. 14, n° 4, fin de l'automne 1984.

Bigsby, Hugh, 1983. Land Values for Forestry in Northern Alberta. Préparé pour le compte du ministère de l'Energie et des Ressources natuelles de l'Alberta.

Canadian Society of Environmental Biologists, section de l'Alberta. 1983. Resource Management in the Eastern Slopes. Compte rendu d'un colloque à Red Deer, Alberta. 19 mars 1983. Edmonton (Alberta).

Environment Conservation Authority of Alberta. 1974. Land Use and Resource Development in the Eastern Slopes. Rapport et recommandations. Edmonton (Alberta).

Canadian Council of Alberta. 1984. Maintaining and Expanding the Agricultural Land Base in Alberta. Rapport sommaire et recommandations. Edmonton (Alberta).

Fardoe, Brian K. 1984. "Integrated Resource Planning the Alberta Experience" dans Proceedings of the 1984 National Conference of the Canadian Institute of Planners.

Kerr, Margaret Anne. 1982. Environmentally Responsive Land Use Planning: The State of the Art in Three Resource Regions of Canada. Mémoire de maîtrise. Université de Waterloo. 257 p.

Krutilla, John V. et John A. Haigh. 1978. "An Integrated Approach to National Forest Management". Resources for the Future Reprint Series. N° 156. Portland (Oregon).

Lang, Reg et Audrey Armour. 1980. Livre-ressource de la planification de l'environnement. Préparé pour le compte de la Direction générale des terres, Environnement Canada. Direction générale des terres, Environnement Canada et Multi Science Publications Limited. Montréal, Canada.

ANNEXE A

Liste complète des projets de planification intégrée entrepris avant juin 1985

1 Région du versant oriental (politique approuvée par le Cabinet)

NIVEAU RÉGIONAL

2 Aperçu régional - cours inférieur de la rivière de la Paix

3 Aperçu regional - Rocky-Clearwater

4 Aperçu régional - Berland

NIVEAU INFRARÉGIONAL

5 Big Bend

6 Rivières Nordegg-Red Deer

7 Corridor de Canmore

8 Rivière Castle

9 Lac Cold

10 Coal Branch

11 Rivière Ghost

12 Pays de Kananaskis

13 Lakeland

14 Livingstone-Porcupine Hills

15 Lacs Peerless-Graham

16 Lac Sturgeon-Puskwaskau Est

17 Spring Creek

18 Rivière Keg

19 Brazeau-Pembina

20 Rocky-Saskatchewan-Nord

21 Prairie Jean D'Or

NIVEAU LOCAL

22 Dunes de sable Wapiti-Grande Prairie

23 Lac Beaverhill

24 Poll Haven

25 Frost Hills

26 Bear River-Wapiti

RÉSERVES DE PATURAGE

27 Bear Canyon

28 Blackfoot (C)

29 Fort Vermilion

30 Manning (C)

31 Lac Medicine

32 Rocky Mountain House

33 Three Creeks

34 Pembina

35 Lac Sang

ANNEXE B

GLOSSAIRE DES ABBRÉVIATIONS

AGR	AIRE DE GESTION DES RESSOURCES
CIR	COMITÉ D'INTÉGRATION-RESSOURCES NATURELLES
CConsRn	COMITÉ CONSULTATIF-RESSOURCES NATURELLES
CCRN	COMITÉ DE COORDINATION-RESSOURCES NATURELLES
CRGR	COMITÉ RÉGIONAUX DE GESTION DES RESSOURCES
DERN	DIVISION DE L'ÉVALUATION ET DE LA PLANIFICATION DES RESSOURCES
ERN	MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES
PetF	DIVISION DES PÊCHES ET DE LA FAUNE, ERN
PEetMVR	COMITÉ DU CABINET SUR LA PLANIFICATION ÉCONOMIQUE ET LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES
SFA	SERVICE DES FORÊTS DE L'ALBERTA
SPIR	LE SYSTÈME DE PLANIFICATION INTÉGRÉE DES RESSOURCES

SÉRIE DE DOCUMENTS DE TRAVAIL

N° 1: L'écologie et la récupération des terres perturbées par l'activité minière: Bibiliographie sélective de la littérature canadienne. I.B. Marshall, 1980. En 73-4/1F. ISBN 0-662-50724-X.

N° 2: Analyse des expériences américaines dans la modification de l'utilisation des terres pour la conservation de l'énergie. W.R. Derrick Sewell et Harold D. Foster, 1980. En 73-4/2F. ISBN 0-662-90808-2.

N° 3: Les effets de l'établissement d'ex-citadins en milieu rural: une rétrospective de la littérature canadienne. James D. McRae, 1980. En 73-4/3F. ISBN 0-662-90809-0.

N° 4: Incidences des programmes fédéraux sur les terres dans le district régional de la vallée de la Cowichan en Colombie-Britannique. Lorna R. Barr, 1980. En 73-4/f. ISBN 0-662-90810-4.

N° 5: L'effet sur l'utilisation des terres agricoles des politiques et programmes du gouvernement fédéral dans le comté de Kings en Nouvelle-Écosse. S.G. Ryle et P. Gervason, 1980. En 73-4/5F ISBN 0-662-90811-2.

N° 6: Conservation de l'énergie par la planification de l'utilisation des terres. Synthèse du symposium de Montréal, 26-28 mars 1980. W.R. Derrick Sewell et Harold D. Foster, 1980. En 73-4/6F. ISBN 0-662-11088-9.

N° 7: Procédés d'évaluation au Canada et leur utilisation dans la préservation des terres agricoles. James D. McCuaig et Heather J. Vincent, 1980. En 73-4/7F. ISBN 0-662-90813-9.

N° 8: Les effets des programmes fédéraux sur l'utilisation des terres dans la vallée de Windermere. J.D. McCuaig et E.W. Manning, 1980. En 73-4/8F. ISBN 0-662-91109-1.

N° 9: Problématique de l'utilisation du sol au Canada. E.W. Manning, 1980. En 73-4/9. ISBN 0-662-51142-5.

N° 10: Établissement d'une échelle de vulnérabilité écologique aux précipitations acides: Étude d'impact. Document général et résultats d'une conférence sur les indices d'une échelle relative au transport des pluies acides sur de grandes distances. Évaluation d'impact du groupe de travail. Canada/États-Unis, Détroit (Michigan), 2 décembre 1980. D.W. Cowell, A.E. Lucas, et C.D.A. Rubec, 1981. En 73-4/10F. ISBN 0-662-91106-7.

N° 11: Les effets des ports pour petits bateaux sur l'utilisation des terres: une étude préliminaire. E.W. Manning, J.D. McCuaig, V.P. Naimanis et E.M. Peterson, 1981. En 73-4/11F. ISBN 0-662-91112-1.

N° 12: Les terres et l'automobile: Bibliographie sélective. Wendy Simpson-Lewis et Ruth McKechnie, 1981. En 73-4/12. ISBN 0-662-51259-6.

N° 13: L'utilisation agricole des terres de faible rendement: résumé et bibliographie. K.G. Beattie, W.K. Bond et E.W. Manning, 1981. En 73-4/13F. ISBN 0-662-91113-X.

N° 14: Systèmes de classification de l'utilisation des terres: aperçu général. Robert C. Scace, 1981. En 73-4/14F. ISBN 0-662-91097-4.

N° 15: Enquête sur les besoins des usagers en matière de données sur l'utilisation des terres: programme de surveillance de l'utilisation des terres au Canada. D.M. Gierman, 1981. En 73-4/15F. ISBN 0-662-91098-2.

N° 16: Problèmes associés à la cartographie des boisés improductifs utilisant le système de classification de l'utilisation des terres de l'ITC: région d'Halifax, Nouvelle-Écosse. Peter N. Duinker, 1981. En 73-4/16F. ISBN 0-662-91099-0.

N° 17: Système de classification pour la surveillance de l'utilisation des terres. D.M. Gierman, 1981. En 73-4/17F. ISBN 0-662-91100-8.

*N° 18: Earth Sciences of the Hudson Bay Lowland: Literature Review and Annotated Bibliography. D.W. Cowell, 1981. En 73-4/18E. ISBN 0-662-11539-2.

N° 19: Les caractéristiques des écosystèmes terrestres touchées par les précipitations acides au Canada. C.D.A. Rubec, 1981. En 73-4/19F. ISBN 0-662-11562-7.

N° 20: Inventaire des données foncières du gouvernement fédéral. Arthur Petch et Sandy Macenko, 1981. En 73-4/20F. ISBN 0-662-91804-5.

N° 21: Incidences des activités fédérales sur l'utilisation des terres fruitières: Vallée de l'Annapolis. Paul D. Bircham, 1983. En 73-4/21F. ISBN 0-662-91567-4.

N° 22: L'établissement d'ex-citadins en milieu rural: étude de cas dans la proche campagne de Montréal et Ottawa. James D. McRae, 1982. En 73-4/22F. ISBN 0-662-91416-3.

N° 23: Méthodes d'évaluation des répercussions sur l'espace rural des futures expansions urbaines. Chris Coklin et Barry Smit, 1983. En 73-4/23F. ISBN 0-662-91655-7.

* Cette publication est disponible seulement dans la langue écrite du bureau régional, comme indiqué par le titre.

N° 24: Méthodes d'échantillonnage aréolaire selon les besoins et objectifs de la surveillance de l'utilisation des terres. C.R. Bryant et L.H. Russwurm, 1983. En 73-4/24F. ISBN 0-662-92086-4.

N° 25: Méthodes pour préserver les habitats fauniques. Bill Haigis et Will Young, 1983. En 73-4/25F. ISBN 0-662-92035-X.

N° 26: Changement d'utilisation des terres dans les milieux humides du Canada. Pauline Lynch-Stewart, 1983. En 73-4/26F. ISBN 0-662-92187-9.

N° 27: Aperçu général de la gestion des terres de la Couronne au Canada. S.L. Macenko et V.P. Neimanis, 1983. En 73-4/27F. ISBN 0-662-92121-6.

N° 28: Aperçu des systèmes d'aménagement des terres au Canada. R. Audet et A. Le Hénaff, 1984. En 73-4/28F. ISBN 0-662-92290-5.

N° 29: L'abandon des terres agricoles en Gaspésie: Les causes et les impacts sur l'utilisation des terres. Diane Lamoureux. En 73-4/29F. ISBN 0-662-92294-8.

N° 30: La propriété étrangère des terres et le marché foncier au Canada. E. Neville Ward avec Susan J. Reid-Sen. En 73-4/30F. ISBN 0-662-92747-8.

N° 31: Les terres marginales du comté de Kent au Nouveau-Brunswick: leurs utilisations actuelles et potentielles. Maurice Mondale et le Service de gestion des ressources des Maritimes, 1984. En 73-4/31F. ISBN 0-662-92566-1.

N° 32: Incidences sur l'utilisation des terres de l'aide financière aux infrastructures municipales de la SCHL, 1961 à 1980. Paul D. Bircham et Wayne K. Bond, 1984. En 73-4/32F. ISBN 0-662-92525-4.

N° 33: Les effets des activités du gouvernement fédéral sur l'utilisation des terres dans le comté de Renfrew en Ontario. Nicole Lavigne (non-publié). En 73-4/33F. ISBN 0-662-92534-3.

*N° 34: Land Use Monitoring on Wetlands in Southwestern Fraser Lowland, British Columbia. Paul Pilon et M. Anne Kerr, 1984. En 73-4/34E. ISBN 0-662-13142-8.

N° 35: Administration fédérale des ressources du sous-sol au Canada. S.L. Macenko et M.J. Williams, 1984. En 73-4/35F. ISBN 0-662-92637-4.

*N° 36: A Manual for Regional Targeting of Potential Soil Erosion and Sediment Loading Problems. Elizabeth A. Snell, 1984. En 73-4/36E. ISBN 0-662-13192-4.

N° 37: La Dégradation des terres agricoles de la Prairie canadienne: guide des publications et bibliographie annotée. Paul Bircham et Hélène Bruneau, 1985. En 73-4/37F. ISBN 0-662-93032-0.

N° 39: Milieux humides de la région de Montréal 1966-1981. J. Champagne et M. Melançon, 1985. En 73-4/39F. ISBN 0-662-53591-X.

N° 40: L'impact sur les terres du programme de sortie de drainage municipal établi dans le cadre de l'entente auxiliaire Canada-Ontario pour l'est de l'Ontario: une première évaluation. Charles P. Cecile et Michael J. Bardecki avec la collaboration d'Elizabeth A. Snell, 1985. En 73-4/40F. ISBN 0-662-93261-7.

N° 41: Sensibilité à l'acidification des lacs du bouclier canadien: analyse et interprétation de données géologiques et biophysiques de 158 bassins versants du sud du Québec. M. Lachance et D. Gamache, 1985. En 73-4/41F. ISBN 0-662-93136-X.

* Ces publications sont disponibles seulement dans la langue écrite du bureau régional, comme indiqué par le titre.

N° 42: Possibilité de mettre sur pied un système multi-sectoriel d'évaluation des terres: étude pilote au Nouveau-Brunswick. Barry Smit et Michael Brklacich. 1985. En 73-4/42F. ISBN 0-662-93429-6.